

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

BS
CK

LIBRARY



Luxembourg : le sommet de la relance de l'Europe ? C. GOYBET. — CEE/Japon : vers une nouvelle approche multilatérale ? V. HIRSCH. — Les orientations de la Commission en matière de politique céréalière, P. BAUDIN. — En lisant les documents communautaires... Le rapport économique annuel 1985-1986 : une stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi, P. MAILLET. — L'exercice par le Parlement européen de son pouvoir de décharge pour les exercices budgétaires 1981, 1982 et 1983 des Communautés européennes, D. STRASSER. — Une avancée du droit communautaire : le groupement européen d'intérêt économique (GEIE), S. ISRAËL.

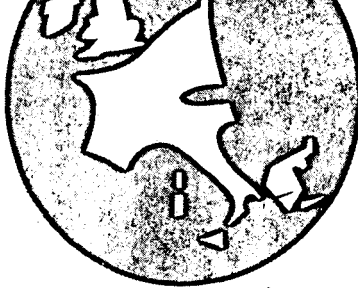
N° 292 DÉCEMBRE 1985

REVUE D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE

numéro spécial
n° 31 - 1^{er} trimestre 1985

les restructurations de l'industrie française

Revue d'économie industrielle
Éditions Techniques et Économiques
3, rue Soufflot - 75005 PARIS
Tél.(1) 634 10 30 lignes groupées



sommaire

**problèmes
du jour**

- 595 Luxembourg : le sommet de la relance de l'Europe ? par Catherine GOYBET
- 598 CEE/Japon : vers une nouvelle approche multilatérale ? par Valérie HIRSCH
- 600 Les orientations de la Commission en matière de politique céréalière, par Pierre BAUDIN, Maître de Conférences à l'Institut d'Etudes Européennes (Université de Bruxelles)

**chronique
économique
communautaire**

- 603 En lisant les documents communautaires... : Le rapport économique annuel 1985-86 : une stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi, par Pierre MAILLET

**l'économie et
le social dans
le marché commun**

- 611 L'exercice par le Parlement européen de son pouvoir de décharge pour les exercices budgétaires 1981, 1982 et 1983 des Communautés européennes, par Daniel STRASSER, Directeur général des Budgets de la Commission des Communautés européennes

**questions
institutionnelles
et juridiques**

- 645 Une avancée du droit communautaire : le groupement européen d'intérêt économique (GEIE), par Séverine ISRAËL

**actualités
et documents**

- 656 Communautés européennes
- 666 Bibliographie



REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD
Jean-Pierre BRUNET
Jean-François DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN
Jacques EPSTEIN
Pierre ESTEVA
Renaud de la GENIERE
Guy de LACHARRIERE

Patrice LEROY-JAY
Pierre MASSE
Jacques MAYOUX
François-Xavier ORTOLI
Paul REUTER
Jacques TESSIER
Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

BULLETIN D'ABONNEMENT A LA REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Je m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

- ☐ France : 516,35 + TVA 4 % 20,65 = 537 F (*)
☐ Étranger : 572 F

Ci-joint la somme de.....

- ☐ Par chèque bancaire à l'ordre des
Editions Techniques et Economiques
☐ Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM :

ADRESSE :

Date :

Signature :

à retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 634.10.30

(*) Tarif au 1.05.1985.

LUXEMBOURG : LE SOMMET DE LA RELANCE DE L'EUROPE ?

par Catherine GOYBET

La Conférence intergouvernementale, lancée à Milan en juin, s'est terminée le 3 décembre à Luxembourg par un accord entre les Chefs d'Etat et de gouvernement sur la révision du Traité de Rome et la rédaction d'un nouveau traité consacrant la coopération politique. Les Ministres des Affaires étrangères ont été chargés de régler les 16 et 17 décembre les questions restées pendantes, en particulier l'institutionnalisation du Conseil européen et la nomination d'un secrétaire général chapeautant l'intégration économique et la concertation politique. Une solution prônée par la France et l'Allemagne que ni la Commission européenne, ni la majorité des Etats ne semblent vouloir soutenir.

« Modeste » pour Margaret Thatcher, « insuffisant » pour Bettino Craxi, « de progrès » pour François Mitterrand qui, avec Helmut Kohl, a joué un rôle d'arbitre entre maximalistes (Italie et Benelux) et minimalistes (Royaume-Uni, Grèce et Danemark), le compromis du 3 décembre porte pour l'essentiel sur la réalisation effective du marché commun d'ici 1992 et l'amélioration du processus de décision au sein de la CEE.

En dépit des commentaires inhabituellement discrets qu'il a suscités, cet accord est sans conteste fondamental. En premier lieu parce que la France et l'Allemagne, entraînant à leur suite la Grande-Bretagne qui ne voulait pas paraître mauvaise européenne, se sont clairement prononcées pour la poursuite de l'aventure européenne dans l'esprit des initiateurs du Traité de Rome : la marche vers l'union politique via l'intégration économique dans la cohésion. La tentation d'une Europe à deux vitesses a donc été repoussée. François Mitterrand tout au long des négociations a cherché à n'isoler personne et Helmut Kohl a tranché pour l'Europe contre le clan du tout puissant gouverneur de la Banque fédérale quand la normalisation de la coopération monétaire est apparue comme un facteur décisif pour le succès du Sommet.

En second lieu, parce que les échéances électorales arrivant — mars 86 en France, 1987 en Allemagne et au Royaume-Uni — un échec à Luxembourg aurait sans doute signifié la fin de toute réforme d'envergure. C'est d'ailleurs pour cette raison que les réserves italiennes et danoises qui subsistaient le 3 décembre — le Danemark voulant en référer au Folketing et l'Italie subordonnant son adhésion à l'approbation du Parlement européen — devraient être levées. Pour cette raison aussi que Jacques Delors, le Président de la Commission européenne qui, a pleinement joué son rôle d'initiative, bien qu'à demi satisfait du résultat de la Conférence, n'a pas envisagé de provoquer la rupture à Luxembourg, de même qu'il n'encourage pas le Parlement européen à se montrer jusqu'aboutiste.

En réalité, c'est à la pratique qu'on jugera la valeur du compromis du 3 décembre 1985. Loin du Traité d'Union européenne voté par le Parlement européen en mars 1984, loin du rapport du Comité Dooge de décembre 1984, loin même des propositions de la Commission, il constitue cependant une série d'engagements qui, s'ils sont tenus, peuvent changer les conditions de vie en Europe, à commencer par celles des entreprises, des banques et autres services.



Première promesse : un espace sans frontière d'ici 1992

Il y a près de trente ans, les six pays fondateurs de la CEE se donnaient comme objectif la réalisation d'un marché sans frontière intérieure. Si les droits de douane ont été supprimés le 1^{er} juillet 1968 avec 18 mois d'avance sur le calendrier prévu, les autres entraves à la libre circulation des marchandises (normes techniques, accès aux marchés publics réservé aux seules entreprises nationales, taux de TVA différents), des services, des capitaux et des personnes ont en revanche été maintenues, quand elles n'ont pas été renforcées par des Etats soucieux de protéger leurs entreprises en période de crise.

Mauvais service puisque celles-ci n'ont pu, de ce fait, réaliser les économies d'échelles qui leur auraient permis de se placer avantageusement par rapport à leurs concurrentes américaines et japonaises. Mauvais calcul aussi car le contrôle aux frontières coûte 12 milliards d'Ecus par an (40 % environ du budget de la CEE), l'absence de concurrence pour les marchés publics représente une perte sèche de 40 milliards d'Ecus, soit environ 8 % du coût des contrats d'équipements passés chaque année pour le compte des Etats.

L'Allemagne qui réalise 60 % de son commerce à l'intérieur de la CEE à douze et le Royaume-Uni, les plus fervents partisans de la libre concurrence, ont fini par gagner la France à leur cause. Et les Dix se sont engagés le 3 décembre à achever l'unification du marché intérieur d'ici 1992 et ont décidé pour y parvenir de voter à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité dans une série de nouveaux cas, en particulier pour opérer le rapprochement des législations nationales (article 100). Belle promesse, mais assortie de toute une série de garde-fous : 1) l'engagement est politique et ne donne pas le droit à des particuliers de saisir une instance juridique s'il n'est pas respecté ; 2) la fiscalité indirecte — à la demande de tous les pays — la circulation des personnes et le droit des employés restent du domaine de l'unanimité ; 3) le Danemark et l'Allemagne conserveront leurs normes quand elles sont supérieures à la moyenne communautaire en matière de protection des consommateurs et de l'environnement, tandis que la Grande-Bretagne et l'Irlande continueront à appliquer leur réglementation phytosanitaire destinée à protéger leurs animaux domestiques de la contamination venue du continent. Trois heures de pourparlers entre Chefs d'Etat ont été nécessaires pour régler cette dernière affaire ! L'enjeu en effet était d'éviter que ces Etats n'utilisent des normes de pointe pour faire du protectionnisme déguisé. En fin de compte, la Commission vérifiera que tel n'est pas le cas et pourra, sinon, saisir la Cour de Justice.

Le grand marché d'ici 1992, ce sera une « bataille terrible » a annoncé Jacques Delors. 300 directives devront être adoptées. Le Président de la Commission réclamait le vote à la majorité pour toutes, il ne l'a obtenu que pour la moitié environ. Son espoir est que, au coup par coup, lorsque les disparités entre les taux de TVA constitueront le dernier obstacle à abattre pour la libéralisation d'un secteur, les Douze s'en saisissent sur le champ et règlent le problème.

La construction européenne est un puzzle. Toutes les pièces se tiennent entre elles. Ainsi la réalisation du marché commun est indissociable d'une politique de solidarité vis-à-vis des pays les plus vulnérables de la CEE qui souffriront obligatoirement d'une concurrence accrue. De même que la libéralisation du marché des capitaux ne peut se faire sans progrès de la coopération monétaire.

Dans ce dernier domaine, « l'accord intervenu ou rien, c'est pareil » a commenté sèchement le Secrétaire allemand aux Finances, Hans Tietmayer : rien ne change, les prérogatives des Banques centrales sont scrupuleusement respectées, la Commission n'obtient aucun nouveau pouvoir, toute modification institutionnelle sera décidée à l'unanimité et ratifiée par les Parlements nationaux. Certes, toutes les garanties sont prises pour éviter un dérapage, mais la reconnaissance du SME et de l'Ecu comme acquis communautaire dans un nouveau chapitre dédiée à la coopération monétaire, le rappel dans le préambule du Traité révisé de l'Union économique et monétaire en tant qu'objectif n'est pas purement symbolique. En dehors des décisions de type institutionnel, telles que la transformation du FECOM (Fonds européen de coopération monétaire) en Fonds européen monétaire, de nombreuses améliorations peuvent être apportées au mécanisme de changes au sein du SME, sans nécessiter une intervention des Parlements nationaux. Jacques Delors se défend d'avoir un plan car il connaît trop bien la réticence de la Bundesbank à tout renforcement du SME qui porterait ombrage au rôle leader du mark. Mais il faut s'attendre à ce que la France et la Belgique relancent par exemple le grand débat sur l'utilisation intra-marginal de l'Ecu, c'est-à-dire la possibilité pour un pays de racheter des Ecus en devises pour défendre la valeur de sa monnaie avant que celle-ci ne s'écarte de 2,15 % du taux pivot. D'une manière générale, la légitimation du SME et de l'Ecu favorisera l'usage officiel mais aussi privé de l'Ecu, les émissions d'obligations et les transactions interbancaires.

Quant à la solidarité financière des pays riches de la CEE avec ceux qui le sont moins, le bilan est aussi mitigé. Les pays du « Sud » de la CEE, parmi lesquels paradoxalement figure l'Irlande, disposent désormais d'une base juridique pour faire valoir leur droit à la solidarité financière des pays riches du « Nord » en échange de l'ouverture de leurs marchés puisque le Traité révisé reconnaît que la mise en œuvre du marché intérieur doit s'accompagner d'une politique visant à réduire les écarts de développement entre régions de la CEE. Cette solidarité cependant est d'ores et déjà limitée « aux possibilités budgétaires ». Quant à la révision des trois fonds — agricole, social et régional — elle doit se faire dans la ligne suivie pour les programmes intégrés méditerranéens. C'est tout le contraire du laxisme. La Commission va revendiquer plus de pouvoir pour mieux sélectionner, coordonner et mener la politique régionale afin, en un mot, de faire mieux avec moins d'argent.

Autour du tryptique marché intérieur, coopération monétaire, et cohésion, les Dix ont tracé des perspectives pour le développement de la recherche, l'environnement et les affaires sociales. L'important pour l'avenir de la CEE dans tous ces domaines est la manière de décider. Comme pour le marché intérieur, les Dix ont résolu d'étendre la pratique du vote à la majorité qualifiée. Ainsi, la réforme du FEDER et des autres fonds se fera à l'unanimité, mais les décisions d'application seront prises à la majorité. Même schéma en ce qui concerne

la recherche et la technologie. Un programme cadre pluriannuel définissant les grandes lignes et les enveloppes des actions envisagées seront arrêtées à l'unanimité, les programmes eux-mêmes, dans le cadre de ces actions, définis à la majorité. Cette extension du vote à la majorité est le pas essentiel franchi à Luxembourg.

Deuxième promesse : un meilleur fonctionnement

Que s'est-il en effet passé depuis 1966, date du fameux compromis de Luxembourg qui a abouti à la reconnaissance de facto du droit de veto à tout pays estimant son « intérêt vital » menacé par une décision du Conseil ? Ce dernier a pris l'habitude de rechercher l'unanimité à tous prix, y compris sur les sujets qui, en principe en vertu du Traité, auraient dû faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée. Cette quête constante du consensus a eu pour effet de paralyser peu à peu la CEE. Combien de décisions mineures ont été retardées au détriment d'une bonne gestion des politiques communes et du lancement de nouvelles initiatives.

La décision solennelle des Chefs d'Etat et de gouvernement d'étendre le vote à la majorité qualifiée implique qu'ils rompent avec la pratique ancienne, c'est-à-dire qu'ils passent au vote au lieu de le différer et qu'ils votent à la majorité chaque fois que le Traité le prévoit. Dans cet esprit, le Conseil doit revoir son règlement de façon à ce que la Commission ou trois Etats puissent réclamer le scrutin lorsqu'ils estiment que la discussion a assez duré.

La révision des pouvoirs du Parlement européen s'inscrit à la fois dans ce souci d'efficacité et dans la recherche d'un meilleur équilibre entre les institutions. Puisque le Parlement est élu au suffrage universel, il était anormal et dangereux qu'il n'ait de pouvoirs que budgétaires, pouvoirs que par frustration il exerce parfois avec excès.

Le compromis du 3 décembre consiste à lui donner un véritable pouvoir d'amendements dans une série de domaines dits « de coopération », qui comprend entre autre le fameux article 100. Dans la navette Conseil Parlement, une deuxième lecture est instaurée. Le Conseil à ce stade doit se prononcer sur un texte de la Commission qui prend en compte les amendements du Parlement et qu'il ne peut modifier ou rejeter qu'à l'unanimité. Il a trois mois pour statuer et la Commission peut à tout moment réviser sa proposition.

La principale objection que le Parlement faisait à cette procédure est qu'elle n'oblige pas le Conseil à décider s'il ne se dégage en son sein ni une majorité pour, ni une majorité contre. Voilà pourquoi M. Delors a proposé en dernière minute que le texte en souffrance soit réputé adopté s'il n'est pas rejeté à la majorité simple. Amendement repoussé car il n'y avait guère que l'Italie et la Belgique qui voulaient aller plus loin que le compromis de la Présidence. Néanmoins l'Assemblée de Strasbourg sera en mesure d'enrichir les propositions de la Commission et si le rôle d'arbitrage de cette dernière est accru, celui du Parlement l'est aussi puisque l'Assemblée conserve ses moyens de pression sur Bruxelles, en particulier le droit de « démissionner » la Commission.

En définitive, à Luxembourg, les Dix ont en quelque sorte sauvé la CEE du naufrage, dans la mesure où la pratique de l'unanimité par 12 pays aux intérêts aussi différents que l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Allemagne, aurait fatalement conduit à l'asphyxie. Ceci n'empêche pas que la réalisation du grand marché, objectif central des 6 années à venir, va poser des problèmes peut-être insolubles, en particulier pour la France. On constate en effet que depuis 1980, le déficit commercial de la France avec ses partenaires européens a été multiplié par cinq. La politique de relance par la demande en 1981 et 1982 n'explique pas tout, ni l'accroissement des achats de pétrole au Royaume-Uni. La France est depuis deux ans en déficit vis-à-vis de l'Italie. Elle ne marque des points que dans ses échanges avec les pays tiers. Alors on peut se demander si le grand marché sera vraiment une aubaine pour l'économie française.



CEE/JAPON : VERS UNE NOUVELLE APPROCHE MULTILATÉRALE ?

Valérie HIRSCH

Les Japonais n'importent pas assez. Voilà 7 ans que la CEE lui clame d'ouvrir son marché à ses exportations, sans résultats : depuis 1970, le déficit CEE/Japon a presque décuplé, passant de 1,5 milliard de dollars à 7 milliards en 1978 et 12,2 en 1984. Lors de leur visite à Tokyo, du 16 au 18 novembre dernier, les commissaires européens Willy De Clercq (relations extérieures), Peter Sutherland (concurrence) et Karl-Heinz Narjes (industrie) se sont vus opposer un refus, poli mais ferme, à leur demande que des objectifs quantifiés d'importations soient désormais fixés par le Japon. Ce pays a-t-il fait ainsi la preuve de sa mauvaise volonté ? La réponse doit être nuancée car Tokyo, qui manifestement fait des efforts, ne porte pas toute la responsabilité : l'origine du déséquilibre met autant en cause la structure de l'économie japonaise que la perte de compétitivité de nos entreprises et surtout le manque d'une véritable stratégie européenne.

Une question de sociologie

Face au Japon, l'Europe se trouve de plus en plus dans la situation d'un pays sous-développé, qui importe des produits manufacturés (véhicules, HiFi, machines et engins mécaniques ou électroniques) et exporte des matières premières et des demi-produits (produits chimiques, métaux non ferreux, etc.). Lors de la visite des commissaires, M. Abe, le ministre japonais des Affaires étrangères, a reconnu que la propension de son pays à importer des produits manufacturés était trop faible : 2 % du PIB contre 6,2 % pour les Etats-Unis et la CEE. Mais cette situation est moins due à une politique protectionniste qu'à la structure même de l'économie japonaise. En effet, les barrières commerciales « visibles » sont rares et concernent surtout certains produits agricoles transformés, comme l'exemple du vin et des spiritueux soulevé par la Commission, pour lesquels des taxes très élevées sont appliquées, ce qui permet au Japon de conserver son marché pour son vin « local » (qui contient en fait 95 % de vin importé en vrac à bon marché), de plus baptisé de noms évocateurs de France ou d'Allemagne ! Cependant, « le nœud des difficultés », comme le fait remarquer une communication de la Commission au Conseil à la veille de la visite des trois commissaires, « réside essentiellement dans les procédures longues et incertaines de certification et d'enregistrement technique, et davantage encore dans les comportements et les habitudes découlant des liens d'intégration verticale et horizontale qui existent au sein des grands groupes industriels, commerciaux et financiers ». Ainsi, le système de distribution s'oppose à la création de grandes surfaces, qui pourraient vendre des produits étrangers de grande consommation, et à l'implantation de réseaux étrangers pour lutter contre la pratique japonaise d'appliquer systématiquement des marges bénéficiaires élevées aux produits importés. Résultat : seuls les produits européens de luxe sont vendus au Japon et à des prix exorbitants. L'implantation locale d'entreprises étrangères est également freinée par la sévère réglementation des services : un avocat européen ne peut exercer une activité de consultant, l'accès des banques ou des assurances au marché est limité. Ceci explique, au moins en partie, que

les investissements privés européens au pays du Soleil levant (650 millions de dollars en mars 85) n'atteignent même pas le dixième de ceux effectués par le Japon dans la CEE (7,7 milliards de dollars).

masse des capitaux, principalement vers les Etats-Unis, contribuant ainsi à renchérir le dollar et à aggraver le déficit commercial américain. Le Japon est ainsi devenu le premier créancier du monde en 1985.

Le « niet » de Nakasone

Contrairement aux Etats-Unis, qui ont surtout cherché à obtenir une libération des importations pour des secteurs spécifiques, l'approche de l'Europe s'est voulue, depuis 1978, « globale et commune ». C'est ainsi que la CEE a obtenu du Japon, 7 trains de mesures d'ouverture de son marché depuis 1981 et, pour les 3 dernières années, une modération de ses exportations les plus « sensibles ». Cependant, ces plans n'ont pas, dans l'ensemble, donné de résultats tangibles et c'est pourquoi la Commission avait une exigence, en se rendant à Tokyo : que le Japon fixe cette fois, pour son plan d'action de trois ans, annoncé en juillet dernier, et à plus long terme, des objectifs chiffrés d'importation, mesurables et vérifiables. Le Japon n'avait-il pas fixé, dans les années 60 et 70, des objectifs nationaux d'exportation ? Le gouvernement a cependant opposé un « niet » ferme aux Européens, arguant de difficultés techniques et de l'atteinte ainsi portée à sa souveraineté nationale. Mais il semble surtout, d'après une source de la Commission présente à Tokyo, que les Japonais aient été vexés de la réaction pour le moins réservée de la Commission vis-à-vis du plan de juillet et de celui de la relance de la consommation intérieure, annoncé le 15 octobre : « Nous avons fait de gros efforts et nous continuons à recevoir des critiques de la CEE, alors que les Etats-Unis ont compris que ce plan était important » a dit en substance M. Abe aux commissaires.

Il est vrai que les Japonais reconnaissent maintenant que des changements structurels de leur système économique sont nécessaires, pour remédier aux déséquilibres que celui-ci entraîne sur le plan international. Le plan de relance de la consommation et la récente appréciation du yen traduisent cette prise de conscience : la faiblesse de la consommation intérieure, dont la croissance a été sévèrement contrôlée jusqu'à présent, et des taux d'intérêt, conduit les Japonais à exporter en

Le Sommet de Tokyo

Si le Japon reconnaît aujourd'hui sa part de responsabilité dans le déséquilibre des échanges internationaux, il ne veut pas non plus être le seul à devoir faire les frais d'une remise en ordre, d'autant plus qu'une politique de relance aggraverait son déficit public, déjà à un niveau record (67,5 % du PNB). D'autre part, il est loin d'être certain que l'appréciation du yen va conduire à une diminution de l'excédent commercial du Japon.

Il ne faut pas se leurrer : le vrai problème est bien celui de la compétitivité japonaise et de la difficulté de l'Europe à faire front. Même la France et les Pays-Bas, qui ont d'abord cherché à protéger leur marché pour développer une industrie électronique de base, suivent maintenant l'exemple de la Grande-Bretagne qui compte sur les investissements japonais pour moderniser son économie. Ainsi, malgré le contingentement des importations de magnétoscopes, Philipps et Thomson ont adopté le procédé japonais. « Les Etats membres sont loin d'être sur un pied de guerre » conclut un responsable de la Commission. Dès lors, celle-ci privilégie aussi l'approche multilatérale du dossier CEE/Japon, d'autant plus qu'elle peut maintenant compter sur l'appui des Etats-Unis (le marché de loin le plus important pour le Japon) qui penchent, eux aussi, face à la montée de la tentation protectionniste du Congrès, en faveur d'une négociation globale.

La visite qu'effectuera Jacques Delors au Japon, du 20 au 25 janvier, aura pour objectif de préparer le terrain en vue du Sommet des 7 « grands » à Tokyo, en mai prochain, et des négociations commerciales multilatérales à Genève dans le cadre du GATT. Reste qu'une proposition commune des « Dix » vis-à-vis du Japon reste encore à définir : un préalable pour la France avant que ne s'ouvrent ces négociations.



LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE POLITIQUE CÉRÉALIÈRE

Pierre BAUDIN

*Maître de Conférences à l'Institut
d'Etudes Européennes (Université de Bruxelles)*

En juillet 1985, le Vice-Président Andriessen écrivait : « Dès sa prise de fonction en janvier 1985, la nouvelle Commission a décidé de mettre en place le cadre d'un dialogue entre les Institutions communautaires, ainsi qu'avec les organisations professionnelles, dans le but de définir les perspectives d'avenir de l'agriculture européenne ». Afin d'alimenter ce dialogue, la Commission présentait, le 13 juillet 1985, une communication au Conseil intitulée « Perspectives de la politique agricole commune ». Ce document, appelé de façon amphibologique (1) « Livre vert », a été également transmis aux Institutions de la Communauté et aux organisations professionnelles. L'ensemble des réflexions, issues de ces consultations, devrait aider la Commission à développer une stratégie globale qui permettrait à l'agriculture européenne de faire face, dans les meilleurs conditions, aux défis des prochaines décennies. Mais, si le cadre de cohérence des actions doit être global et à long terme, il existe, d'après la Commission, des problèmes qui exigent des solutions immédiates. En effet, la Commission a de très importantes responsabilités dans le domaine de la gestion des marchés agricoles et si des décisions rapides ne sont pas adoptées, certains marchés risquent de devenir difficilement gérables à l'intérieur des contraintes imposées à la politique agricole commune.

Les problèmes de l'agriculture européenne sont connus. Entraînée par une productivité alimentée par un puissant progrès technico-biologique, la production croît plus vite que la consommation interne. Les marchés internationaux sont difficiles et la contrainte budgétaire impose une limite aux débouchés « forcés » tels que les écoulements à prix réduits. En conséquence, il importe de maîtriser la croissance de la production. Après avoir arrêté la croissance de la production laitière à l'aide de quotas dissuasifs, et être intervenue sur de nombreux autres marchés (sucre, tomates transformées, colza, coton, etc...) pour placer quelques garde-fous face aux emballements de la production, la Communauté ouvre à nouveau le dossier des céréales. En effet, les excédents céréaliers ne sont pas chose nouvelle et la Communauté n'a pas attendu pour agir de constater qu'au 31 octobre 1985, il y avait 18,4 mio de tonnes de céréales en stocks publics d'intervention contre 6,4 mio au 31 octobre 1984. Dès le début des années 80, la Communauté a suivi une politique prudente en matière de prix des céréales. Bien plus, à partir de la campagne 1982/83, le Conseil a mis en œuvre le principe de la co-responsabilité financière des producteurs céréaliers à l'aide de l'instrument « seuil de garantie ». Le système est ainsi conçu : si, au cours des trois campagnes les plus récentes, la production moyenne de céréales, à l'exclusion du blé dur, dépasse un seuil fixé en début de campagne, le prix d'intervention, la campagne suivante, est réduit de 1 % par mio de tonnes dépassant le seuil, dans la limite maximale de 5 %. Cependant, si, au cours de la campagne de commercialisation précédant la fixation du seuil de garantie, les importations de produits de remplacement des céréales dépassent 15 mio t., le seuil de garantie est relevé en proportion. A partir de la campagne 1984/85, un

(1) L'expression « Livre vert » (livre à couverture verte) a été utilisée par la Commission pour désigner un document consultatif ainsi que cela est d'usage dans la procédure parlementaire britannique. Ultérieurement, les médias et les organismes consultés ont assimilé la notion de livre vert à celle de livre consacré à l'agriculture.

seuil de garantie a également été fixé pour le blé dur (baisse de 1 % par dépassement de 50 000 t avec limite maximale de 5 %) (2).

Le seuil de garantie pour les céréales ayant été dépassé de plus d'1 mio de tonnes en 1982/83, les prix d'intervention ont été baissés de 1 % en 1983/84. Pour 1983/84, le seuil a, à nouveau, été dépassé ; mais l'importation de produits de remplacement des céréales ayant été supérieure de 1,4 mio t aux 15 mio t retenues, le seuil pour 1983/84 a été augmenté de 1,4 mio t et ainsi la moyenne de la production n'a pas été supérieure à ce seuil. En 1984/85, le seuil a été très largement dépassé, de même que le butoir de 5 %. En application du règlement 1452/82 sur les seuils de garantie qu'il avait adopté le 18 mai 1982, le Conseil aurait donc dû appliquer un abattement de 5 points de pourcentage sur l'augmentation moyenne de 1,5 % proposée par la Commission pour la campagne 1985/86. Ceci aurait entraîné une baisse des prix des céréales de 3,6 %. Devant les difficultés rencontrées lors des discussions au Conseil, la Commission a proposé un ultime compromis de baisse de 1,8 %. Pour éviter d'être mise en minorité lors d'un vote éventuel, la délégation allemande a préféré faire appel au compromis de Luxembourg plutôt que d'accepter cette baisse, estimant que des intérêts allemands très importants étaient ainsi menacés. Finalement, la situation n'a pas été tranchée mais la Commission gère le marché comme si une baisse de 1,8 % avait été décidée par le Conseil pour les céréales et le colza (3).

Il est évident que personne n'oubliera de sitôt la référence au compromis de Luxembourg pour éviter une baisse de prix des céréales et du colza de 1,8 %. La Commission a immédiatement tiré les conclusions de cette expérience. D'une part, elle a accéléré la rédaction de son livre vert sur les perspectives de la politique agricole commune qu'elle a présenté le 13 juillet 1985 ; d'autre part, à l'intérieur de ce livre vert, elle a consacré un chapitre particulier aux céréales. Bien plus, en juillet, le Vice-Président Andriessen annonçait qu'avant la fin de 1985, la Commission présenterait un mémorandum afin d'éclairer les discussions sur l'aménagement de l'organisation commune des marchés des céréales. Ce document a été publié le 14 novembre 1985 (COM (85) 700).

On peut avoir sur la question des prévisions à moyen terme des batailles d'experts quant aux montants prévisibles de l'offre et de la demande de céréales. Mais aucun expert ne peut nier que, sans intervention immédiate, le marché céréalier de la Communauté deviendra ingérable au cours des 5 prochaines années. Dès lors deux solutions extrêmes pourraient être envisagées :

— une régulation par les prix, c'est-à-dire une baisse immédiate d'environ 20 %, politiquement impensable et économiquement inepte car elle transférerait le problème céréalier à d'autres secteurs, notamment les oléagineux, budgétairement plus onéreux, et elle condamnerait à la faillite plusieurs centaines de milliers de petits producteurs qui deviendraient des assistés sociaux ;

— une régulation par les quantités, c'est-à-dire un système de quota dissuasif de production. Cette solution

a des adeptes parmi les producteurs à structures économiques faibles ou parmi les producteurs de céréales de qualité inférieure qui verraient ainsi consolidée une position que les libres forces du marché ne leur auraient pas permis d'acquérir. Mais les inconvénients des quotas sont nombreux : blocage de la mobilité des facteurs de production, dénaturation de l'activité agricole, déplacement des problèmes céréaliers vers d'autres secteurs, etc.

C'est l'aspect drastique de ces 2 solutions extrêmes qui a conduit la Commission à chercher à infléchir progressivement l'évolution de la production et à alléger le coût budgétaire. Dès lors, la Commission est amenée à présenter un faisceau d'actions modérées en elles-mêmes dont la puissance naîtra de la convergence et de la continuité. Ces actions concernent les prix, la coresponsabilité budgétaire, la qualité et le soutien de marché.

1. **Les prix** : une politique de prix restrictive est un instrument préconisé par la Commission pour tous les marchés excédentaires. En rappelant qu'elle proposera pour les céréales une politique de prix restrictive, la Commission ne fait qu'appliquer à un secteur agricole un principe général d'action. Mais l'instrument « prix » a une double limite : le revenu des producteurs et les possibilités de déplacement des productions, donc des problèmes, d'un secteur à un autre. Cependant, la réaffirmation du principe de la politique de prix restrictive dans le secteur des céréales est également un avertissement à ceux qui auraient l'intention d'annihiler à l'aide d'une hausse de prix l'effet du 2^e instrument envisagé par la Commission : la taxe de coresponsabilité.

2. **La coresponsabilité** était déjà décidée dans le secteur des céréales sous forme de seuils de garantie et de diminution du prix d'intervention. Mais l'expérience du premier semestre de 1985 a démontré que le Conseil n'était pas prêt à l'appliquer intégralement. La Commission suggère de reprendre le principe de coresponsabilité sous forme d'une taxe sur les quantités de céréales commercialisées ou directement livrées à l'intervention, au-delà d'une franchise linéaire de 25 tonnes et dont le montant, adapté annuellement, couvrirait une partie des coûts budgétaires nécessaires pour écouler les surplus céréaliers sur le marché mondial. La philosophie du système des seuils de garantie selon laquelle les producteurs participent aux frais d'écoulement au-delà d'une certaine quantité de référence est cependant maintenue en ce sens que la taxe de coresponsabilité servirait à couvrir, partiellement à court terme et totalement à long terme, les dépenses d'écoulement des céréales au-delà d'un niveau de référence représentant les utilisations non subventionnées à l'intérieur de la Communauté, plus les importations de produits de remplacement des céréales.

A l'aide de cette taxe, la Commission se propose d'atteindre plusieurs objectifs :

- stimuler la sensibilité des céréaliculteurs aux réalités du marché ;
- alléger la charge budgétaire du FEOGA, au titre des céréales, tout en tenant compte de l'entrée dans la Communauté à droit nul ou faible de produits de remplacement de céréales ;
- inciter les céréaliculteurs à utiliser leur production à la ferme, ce qui aurait un double avantage : diminuer la commercialisation des céréales et limiter l'utilisation de produits de remplacement des céréales ;

(2) Cf. « Les seuils de garantie de la PAC » — *Europe Verte* n° 207.

(3) Cf. Pierre Baudin : « Les prix agricoles pour 1985/86 » in *Revue du Marché commun*, n° 290, septembre-octobre 1985, p. 480 et sq.



- préserver le revenu des petits exploitants par l'instauration d'une franchise ;

- respecter un principe d'équité en frappant proportionnellement plus les grandes exploitations qui ont de grandes économies d'échelle que les petites exploitations dont les coûts unitaires sont plus élevés ;

- dégager des ressources budgétaires pour financer, éventuellement, la transformation de céréales en bioéthanol.

3. **La qualité** : l'objectif de la Commission serait de décourager le blé tendre fourrager et de laisser les forces du marché assurer la juste rémunération des blés de qualité, donc de ne plus soutenir le blé panifiable à l'aide d'un prix de référence supérieur au prix d'intervention pour des qualités d'ailleurs assez faibles du point de vue de la panification. On pourrait ainsi réserver le prix d'intervention au blé de qualité panifiable et opérer une réfaction qui pourrait aller jusqu'à 5 %, en plus des réflexions actuelles, pour les blés présentés à l'intervention et qui ne répondraient pas à des critères qualitatifs renforcés. En ce qui concerne l'orge, une solution pourrait être trouvée à l'aide d'un renforcement du barème des réflexions selon le poids spécifique pour des orges d'hiver à 6 rangs (escourgeons), peu appréciées dans l'alimentation animale par suite de leur haute teneur en cellulose et qui concurrencent les orges à 2 rangs. Quant au blé dur, en l'absence d'un test de pastification reconnu au niveau communautaire, le rééquilibrage du marché devrait se faire par une modification de la relation des prix entre blé tendre et blé dur plutôt que par un renforcement des critères de qualité.

4. **L'intervention** : l'intervention, c'est-à-dire l'obligation pour la puissance publique d'acheter, sans limite de quantité et durant toute la campagne céréalière, les céréales qui lui sont présentées, est un système qui a été dénaturé au fur et à mesure que la Communauté devenait de plus en plus excédentaire. Conçu à l'origine comme étant l'ultime recours auquel le producteur pouvait faire appel, il est devenu, pour certains, un moyen « naturel » de commercialisation qui évite le risque commercial et permet d'écouler des qualités que le marché refuse. C'est pourquoi la Commission suggère de réexaminer les modalités de l'intervention afin de lui permettre de rejouer son rôle initial.

Tels sont les instruments que suggère la Commission et qui trouvent leur efficacité dans leur conjugaison. L'affaiblissement ou la suppression d'un de ces instruments doit être compensé par le renforcement des autres instruments. En présentant son mémorandum, la Commission interroge les hommes et les instances concernés. Elle présentera ultérieurement le fruit de ses consultations et de ses réflexions sous forme de propositions en vue de modifier le règlement de base de l'organisation commune des céréales. Est-ce que l'ensemble de ces mesures suffira à freiner l'emballement de la production céréalière ? La réponse dépendra du degré d'érosion que les Ministres appliqueront aux suggestions de la Commission. L'exemple du lait est dans la mémoire de chacun (freinage du prix ; taxe de coresponsabilité ; seuil de garantie ; quota). Mais si pour la plupart, la séquence laitière est l'alternative à rejeter, ne serait-elle pas, pour d'autres, un secret espoir ?

EN LISANT LES DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES

Le rapport économique
annuel 1985-1986 :
une stratégie
de coopération
pour la croissance
et l'emploi ⁽¹⁾

Pierre MAILLET

Chaque année, en application de la décision du Conseil de 1974, la Commission établit un rapport annuel sur la situation économique de la Communauté et propose des orientations de politique économique pour chaque état membre. D'année en année, le diagnostic se confirme et les propositions deviennent de plus en plus nettes. Le rapport 1985-86, intitulé de façon significative « une stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi » affine le diagnostic et précise les propositions, faisant ainsi un pas en avant par rapport aux documents antérieurs. Dans trois parties successives, on va situer l'évolution récente et la situation actuelle, exposer les grandes lignes de la stratégie proposée, enfin présenter quelques commentaires personnels.

I. — L'évolution récente et la situation actuelle : des succès, mais très insuffisants pour résorber le chômage

S'appuyant sur des politiques de l'offre, la reprise de l'économie européenne dure depuis un peu plus de deux ans, avec une croissance du PIB de 2,2 % en 1984 et 2,3 en 1985. La lutte contre l'inflation est enfin couronnée d'un appréciable succès : le taux de hausse du niveau général des prix a pu être ramené en 1985 à environ 5 %, contre 10,6 en 1981. Enfin, l'investissement industriel privé constitue, pour l'ensemble de l'Europe, l'élément de la demande dont la croissance est la plus rapide : le reprise s'est amorcée en 1984 et s'accélère en 1985, avec une croissance en volume de l'ordre de 10 % (et même 13 % en RFA, 20 % aux Pays-Bas et près de 40 % au Danemark).

Il faut toutefois noter que ce mouvement fait suite à trois années de baisse, si bien que le niveau de l'investissement en 1985 n'a pas dépassé en volume celui de 1980 et est inférieur de 14 % à celui de 1973. Aussi « l'utilisation des capacités dans l'industrie a atteint 82 % en juillet 1985, taux proche des 84 % enregistrés lors de la pointe conjoncturelle de 1979-80. Ainsi, malgré un chômage élevé, l'économie européenne commence déjà à se heurter aux contraintes de la capacité de production ». D'autre part, « la Communauté commence à connaître une création nette d'emplois, après la réduction du nombre de postes de travail observée ces dix dernières années : l'emploi devrait croître de 0,4 % en 1985 et 0,5 % en 1986. Toutefois, la plus grande partie de cette croissance de l'emploi correspond à l'augmentation des taux d'activité, notamment des femmes, et à l'entrée des jeunes dans la population active. Dès lors, cette croissance devra se renforcer et se poursuivre à moyen terme pour avoir une incidence sur l'important chômage actuel ».

Au total, des signes encourageants qui sont évidemment les bienvenus, mais aussi la constatation que le problème crucial, celui du chômage, ne peut trouver un début de réponse que dans un substantiel effort d'investissement créateur d'emploi, qui requiert un changement de politiques et des comportements, d'où les propositions de la Commission. Mais avant de présenter celles-ci, il n'est pas inutile de situer les convergences et divergences à l'intérieur de la Communauté

(1) Rapport économique annuel 1985-86. Une stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi, reproduit dans *Economie Européenne*.



Tableau 1. — Evolution des grands agrégats dans la CEE, 1961-1986.

	variations annuelles en %					
	Croissance du PIB en volume	Déflateur du PIB	Balance* des paiements courants	Déficit des administrations publiques*	Taux de chômage**	Emploi total
1961-70	4,6	4,2	0,4	- 0,4	2,1	0,2
1971-80	2,9	10,2	- 0,1	- 2,8	4,2	0,2
1981	- 0,2	10,6	- 0,5	- 5,4	7,6	- 1,3
1982	0,5	10,1	- 0,6	- 5,6	9,2	- 1,4
1983	1,0	7,8	0,1	- 5,5	10,3	- 0,5
1984	2,2	5,7	0,1	- 5,4	10,8	0,2
1985	2,3	5,1	0,5	- 5,2	11,2	0,4
1986 (1)	2,5	4,1	0,6	- 4,8	11,1	0,5

* en % du PIB

** en % de la population active.

Le tableau 2 en donne une vue qualitative en situant, eu égard à cinq indicateurs, la position relative de cha-

que pays par rapport à la moyenne communautaire (indiquée en valeur absolue dans la dernière colonne).

Tableau 2. — Disparités de résultats entre pays, en 1985.

	B	DK	D	GR	F	IRL	I	L	NL	UK	CEE (en valeur absolue) (1)
Chômage	-	+	+	+	=	-	-	++	-	-	11,2
Prix	+	+	++	-	-	-	-	+	++	-	5,1
Balance extérieure	=	-	+	-	-	-	-	-	++	+	0,5
Déficit budgétaire	=	+	++	+	+	-	-	++	=	+	5,2
Dette publique	-	=	+	+	+	-	-	++	-	=	64,3

Signe positif : fait mieux (+) ou beaucoup mieux (++) que le moyenne communautaire.

Signe négatif : fait moins bien (-) ou beaucoup moins bien (--) que la moyenne communautaire.

Signe = : analogue à la moyenne communautaire.

(1) chiffres en % du PIB sauf chômage en % de la population active.

Il s'en dégage une répartition des pays en quatre groupes nettement différenciés :

— deux pays, l'Allemagne et le Luxembourg, font nettement mieux que la moyenne eu égard à tous les critères,

— deux pays, le Danemark et les Pays-Bas, font globalement mieux que la Communauté,

— quatre pays (dont la France) se situent autour de la moyenne,

— enfin pour deux pays, l'Irlande et l'Italie, les résultats sont nettement insatisfaisants.

On a ainsi une nette convergence en ce qui concerne les taux d'inflation (en 1980, autour d'une moyenne de 12,6, les extrêmes se situaient à 20 pour l'Italie et le Royaume-Uni et 4,3 en RFA, en 1985, la moyenne est ramenée à 5,1 et les extrêmes à 8,1 et 2,1 si on exclut la Grèce), mais en même temps les situations nationales demeurent suffisamment différentes pour justifier des politiques elles aussi différentes.

II. — Les grandes lignes du diagnostic et de la stratégie coopérative

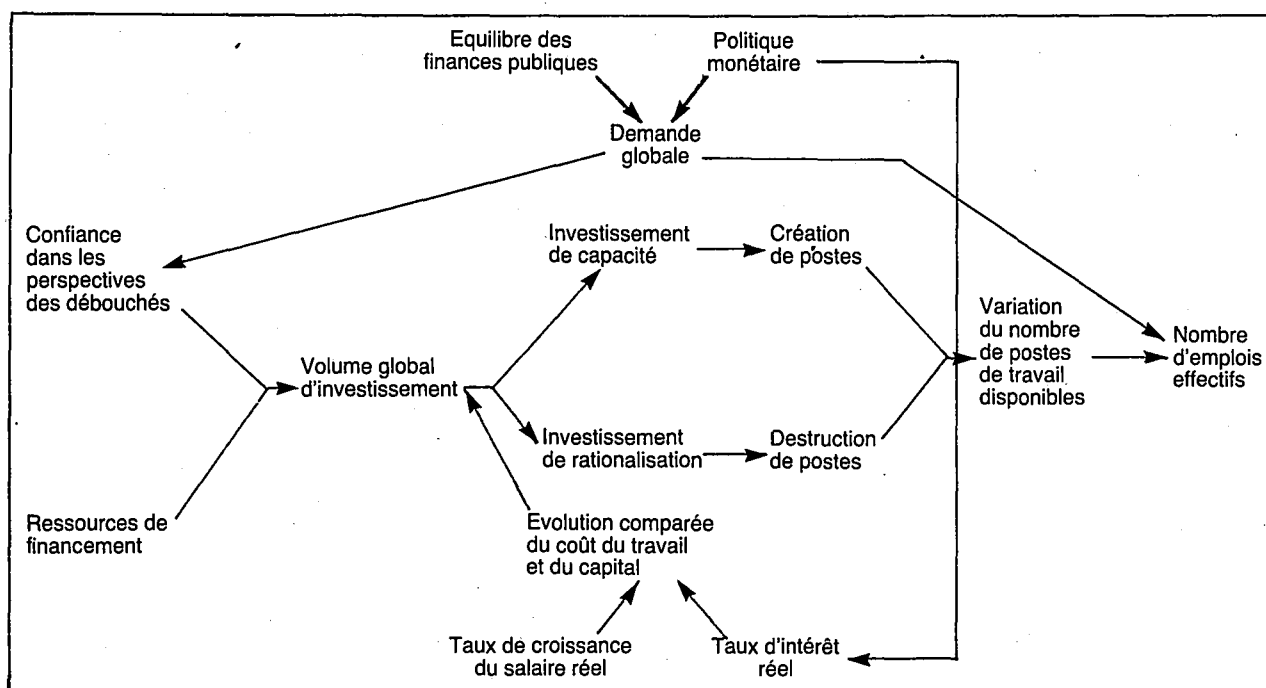
On va d'abord en dessiner les grandes lignes avant d'entrer un peu plus dans certains détails.

1. Les grandes lignes du diagnostic et de la stratégie coopérative

Le problème de fond des pays de la Communauté est la résorption du chômage et toute l'action économique doit être orientée vers sa résorption progressive.

Le noyau du diagnostic est que l'économie communautaire manque de postes de travail ; la tâche prioritaire est alors de réaliser considérablement plus d'investissements créateurs d'emploi. Ceci suppose certes un effort global d'investissement accru, mais tout autant une inflexion du partage de l'investissement global entre les investissements de productivité, réducteurs des coûts de production, mais aussi de l'emploi, et les investissements de capacité, créateurs d'emplois ; depuis plusieurs années, le partage a été trop favorable aux premiers et il s'agit de rétablir un dosage plus satisfaisant. Plus d'investissement et surtout plus d'investissement de capacité : les deux termes supposent une confiance accrue des entreprises dans la croissance des débouchés, il faut donc une certaine stimulation de la demande ; le second terme suppose de plus que les solutions techniques à base de main d'œuvre soient moins pénalisées aux yeux des décideurs, il faut pour cela une modification des prix relatifs du travail et du capital. « La combinaison d'une croissance modérée des salaires réels et l'assurance d'une évolution adéquate de la demande est donc un élément important pour améliorer la rentabilité, renforcer

Graphique 1. — Le schéma causal sous-jacent au raisonnement.



la croissance et la rendre plus créatrice d'emplois. Enfin, le haut degré d'interdépendance entre les pays de la Communauté fait que cette stratégie ne peut être couronnée de succès que si elle est mise en œuvre de façon coordonnée entre les divers pays membres dans le cadre de la Communauté ». Précisons un peu tout ceci.

La croissance des décennies 60 et 70 a pu se faire grâce à un recours de plus en plus intense à des solutions techniques « capitalistiques » ; face à une population active en très faible croissance, l'accroissement de production a été obtenu par une utilisation plus poussée du capital et, au niveau des entreprises, ce choix de solutions riches en capital était favorisée par un niveau constamment croissant des salaires réels : les travailleurs nécessaires pour occuper les postes de travail correspondant à des extensions de capacité provenaient de la réduction d'emplois dans des installations existantes à la suite d'investissement de rationalisation ; le « miracle » de la décennie 60 (ou plus largement de la période 1958-73), a été que les créations et destructions d'emplois se sont équilibrées d'une façon qui a permis d'employer toute la main-d'œuvre souhaitant travailler, un élément supplémentaire d'équilibrage étant assuré par l'immigration. C'est autour de 1970 que le mécanisme s'est détérioré, le ralentissement de l'effort d'investissement provoqué à la fois par une insuffisance des ressources d'autofinancement et une moindre confiance dans les perspectives d'accroissement des débouchés ayant porté plus sur les investissements de modernisation (2).

(2) Il s'y ajoute évidemment une transformation importante dans la structure de la demande finale, tant intérieure qu'extérieure, qui rend nécessaires d'appréciables transformations des parts relatives des divers secteurs dans l'activité globale.

On a donc connu une poursuite de la croissance de la productivité, mais non de la demande globale, d'où au début une insuffisance d'embauche (avec des postes de travail non occupés) puis progressivement une insuffisance même des postes de travail. Le graphique résume le schéma du raisonnement.

Des réponses partielles peuvent être envisagées. L'une consiste à ramener la croissance des salaires réels à un niveau plus modéré, de façon à infléchir dans un sens créateur d'emplois le partage interne de l'investissement total. Mais ceci mène alors à un ralentissement de la croissance de la demande de la part des consommateurs, avec notamment un effet dépressif sur l'investissement (et spécialement de l'investissement de capacité) : à elle seule, cette réponse serait inefficace. « La modération salariale seule ne produira pas ou que très lentement, l'effet souhaité sur l'emploi ». Le type de réponse, prônée par certains « libéraux » sur la base d'une idéologie mal comprise et mal digérée, n'est pas adapté.

L'autre réponse partielle, une politique de relance globale, ne l'est pas plus. « Une expansion de la demande seule risquerait, en raison de capacités de production insuffisantes, de ne produire qu'une flambée se soldant par une inflation plus élevée et/ou un endettement accru de l'Etat sans atteindre l'effet souhaité sur l'emploi ».

Seule une combinaison, correctement dosée, des deux réponses peut apporter une solution à la crise.

Mais du fait de l'existence du marché commun et des importants courants d'échange entre les pays membres, l'interdépendance entre ces pays est devenue telle que toute action nationale autonome est soit impossible (c'est le cas des politiques de stimulation globale de la demande, qui entraîne un déséquilibre extérieur), soit



peu efficace ; par contre une mise en œuvre coordonnée (qui ne signifie pas que tous les pays font exactement la même chose) peut, en faisant jouer des effets de synergie, améliorer le succès de ces stratégies. D'où l'idée d'une stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi.

Pour illustrer concrètement l'utilité d'une telle stratégie, la Commission a procédé à des exercices de simulation. Tout en conservant à l'esprit les limites de tels exercices basés sur des modèles, on peut penser que les écarts qui apparaissent entre les scénarios constituent des ordres de grandeur suffisamment valables pour aider la réflexion. Le tableau 3 synthétise les évolutions 1986-90 de la Communauté pour quatre scénarios :

— Le scénario 1, baptisé hypothèse de base*, est un scénario « conservateur » : il suppose le maintien des politiques budgétaires et monétaires actuelles dans la Communauté, l'absence d'ajustement budgétaire aux Etats-Unis et une croissance régulière du commerce mondial.

— Le scénario 2 est un scénario de relance à base de politique de « reflation budgétaire » : il considère que le déficit budgétaire de la Communauté s'accroîtra autant qu'il est nécessaire pour réaliser un taux de chômage de 8 1/2 % en 1990, tandis que les autres variables réagissent de manière endogène. L'environnement international reste le même que dans le scénario de base.

— Le scénario 3 est le scénario communautaire sans coopération internationale. Il comporte pour la Communauté, un accroissement modéré des salaires réels jusqu'à ce que le taux de chômage baisse de manière significative (1988-89), ensuite l'évolution de salaires réels rejoint graduellement celle de la productivité par personne occupée. Les politiques budgétaires et monétaires maintiennent le PIB nominal à un niveau proche de l'hypothèse de base. L'environnement international reste le même que dans le scénario de base.

— Le scénario 4 est le scénario coopératif de croissance. Il utilise les mêmes mesures de politique économique dans la Communauté que le scénario 3, mais suppose en plus que « à l'extérieur de la Communauté, les Etats-Unis réduisent leur déficit budgétaire, ce qui est contrebalancé par une action expansionniste du Japon et de quelques autres pays. Le dollar se déprécie par rapport à l'Ecu et, plus encore, par rapport au yen ».

On voit clairement les limites d'un scénario limité à une relance budgétaire, les mérites du jumelage des deux stratégies décrites plus haut et enfin les avantages qu'on pourrait espérer d'une coopération internationale élargie aux Etats-Unis et au Japon.

On peut enfin terminer cet aperçu général en observant que la mise en œuvre de cette stratégie requiert la participation volontaire de tous les acteurs économiques, entreprises pour investir, syndicats pour accepter une croissance modérée des salaires réels, gouvernements pour assurer une évolution appropriée de la demande. Ainsi cette stratégie devra-t-elle être réalisée progressivement, en équilibrant à chaque étape les efforts de chacun.

2. Des finances publiques mieux équilibrées, mais soutenant la demande

« Le rapport annuel de l'an dernier préconisait un renversement de la tendance à la progression régulière de la part des dépenses publiques et de la fiscalité dans le produit intérieur brut de la Communauté européenne. Selon les dernières estimations de la Commission, cette tendance à la hausse semble désormais sur le point de se stabiliser sinon de s'inverser. En 1986, la progression en volume des dépenses publiques devrait être inférieure à 1 %. Le pourcentage des dépenses publiques totales dans le PIB devrait diminuer légèrement dans la Communauté et revenir de 51,9 % en 1984 à 51,5 en 1985, pour reculer plus nettement en 1986 et s'établir à 50,8 %. De même, la pression fiscale totale devrait diminuer mais dans des proportions un peu moindres en rai-

Tableau 3. — Scénarios exploratoires pour la Communauté 1986-90.

Variables	Scénario 1 de base	Scénario 2 reflation budgétaire	Scénario 3 communautaire sans coopération internationale	Scénario 4 coopératif de croissance
PIB, croissance en volume	2,5	3,4	3,2	3,5
Déflateur du PIB	4,2	5,4	4,0	3,7
PIB nominal	6,7	8,8	7,2	7,2
Investissement	5,0	5,1	5,9	6,6
Emploi	0,4	0,8	1,0	1,1
Taux de chômage (1)	10,4	8,5	7,4	7,0
Productivité du travail	2,2	2,0	2,2	2,4
Coûts salariaux réels	1,7	2,5	2,4	1,0
Part du profit dans le revenu national	1,1	- 0,8	3,3	3,3
Solde budgétaire (2)	- 3,8	- 7,1	- 4,4	- 4,4
Taux d'intérêt (3)	10,9	12,5	9,4	8,3

Source : Estimations des services de la Commission
 (1) en pourcentage de la population active en fin de période
 (2) en pourcentage du PIB en fin de période
 (3) taux d'intérêt à long terme en fin de période.

son de la consolidation budgétaire. Le taux des prélèvements obligatoires s'élevait à 46,4 % en 1984, il devrait être de 46,3 % en 1985 et 46 % en 1986 ».

Ces chiffres sont-ils trop élevés ? A cette question, on peut chercher des réponses dans deux directions. Tout d'abord, on peut les comparer à ceux des Etats-Unis et le rapport sur ce point donne des éléments très intéressants, qui sont résumés au tableau 5. Le rapport au PIB du total des dépenses des administrations publiques est nettement supérieur dans la Communauté (51,2 contre 37,6) et a crû beaucoup plus fortement depuis 1970 (37,9 en Europe, 32,8 aux USA). Mais il est intéressant de regarder comment se comparent les emplois de ces fonds publics : il en ressort nettement un point de convergence et trois points de divergence.

Les dépenses de consommation finale des administrations publiques (en termes simples, le fonctionnement des services) sont tout à fait analogues : ceci est corroboré par le fait que la part des administrations publiques dans l'emploi total du pays est aussi très voisine (17,5 et 16,7).

La formation de capital des administrations publiques est beaucoup plus élevée en Europe (c'était déjà la même chose en 1970, 4,2 contre 2,5) et il en va de même pour les transferts courants. Cela s'explique essentiellement par l'absence d'un important système général de sécurité sociale aux Etats-Unis (impact sur les transferts) et par voie de conséquence, dans une certaine mesure, une moindre prise en charge publique des investissements dans le secteur de la santé (ainsi que de divers équipements collectifs).

Enfin, le niveau des subventions est radicalement différent : environ 4 fois plus en Europe en termes de PIB.

Les deux premiers points de divergence reflètent une organisation sociale différente sur laquelle on ne peut porter de jugement a priori.

Tableau 4. — Structure comparée des finances publiques en Europe et aux Etats-Unis en 1982.

	Europe	Etats-Unis
Dépenses des administrations publiques (en % PIB)		
Total	51,2	37,6
Dépenses de consommation finale	19,3	18,7
Formation de capital	3,0	1,5
Transferts courants	20,9	12,4
Subventions	2,3	0,5
Intérêts versés	4,7	4,5
Transferts nets de capital	1,0	- 0,3
Dette publique brute	57,5	28,5
Besoin de financement (-)	- 5,6	- 3,9
Part dans l'emploi total	17,5	16,7

Le troisième par contre, exprime une différence de conception sur la gestion économique, à propos de laquelle le rapport prend une position très nette : « l'opinion qui prévaut largement est que l'expérience qui a consisté à tenter de stimuler la croissance par une augmentation des subventions spéciales en faveur de l'investissement s'est avérée plutôt décevante. Même si une augmentation soutenue des dépenses d'investisse-

ment est maintenant nécessaire dans le cadre d'une stratégie de croissance, il apparaît que toute tentative dans ce sens basée sur des incitations spéciales en faveur de l'investissement risque d'aggraver la tendance à favoriser le renforcement de l'intensité capitaliste et des économies de la main-d'œuvre ».

A côté de cette analyse comparative entre les deux rives de l'Atlantique, on peut présenter des arguments généraux. Le rapport de l'année dernière avait fortement insisté sur les inconvénients d'une charge lourde des prélèvements obligatoires. Le rapport de cette année insiste plus particulièrement sur un point : l'augmentation de l'imposition sur les revenus du travail a tendance à renchérir le coût relatif de la main-d'œuvre et donc, comme on l'a dit précédemment, à réduire la demande de travail, en conséquence « tout allègement fiscal devrait servir en premier lieu à réduire le coût de la main-d'œuvre afin d'améliorer la rentabilité des entreprises et d'initier un dosage mieux équilibré entre les investissements favorisant l'emploi et ceux qui l'économiseront ». D'une manière plus générale « une action concertée de la part de la Communauté et des Etats membres est nécessaire pour une réduction plus rapide des impôts ainsi que pour une diminution substantielle et sélective des subventions et de la fiscalité, ce qui contribuera à dynamiser la stratégie économique ».

Sans que ce soit exprimé très clairement, il semble bien que cet allègement fiscal soit une des actions auxquelles la Commission pense lorsqu'elle parle de mesures destinées à soutenir la demande globale. A côté de cela, elle mentionne également l'idée d'une intensification des investissements publics (« en particulier dans le domaine des infrastructures, de l'environnement et de la rénovation urbaine, un retard considérable s'est accumulé dans les dernières années : il pourrait être comblé par une exploitation des capacités inutilisées du secteur de la construction ») (3).

La possibilité de mener de telles actions est évidemment fort différente d'un pays à l'autre, en fonction de l'ampleur actuelle du déficit public. Dans un pays comme l'Allemagne, qui a ramené en 1985 cette ampleur à 1,2 % et dont le rapport de la dette publique au PIB n'est que de 43 %, la réduction du poids des prélèvements obligatoires peut se faire sans affecter gravement les dépenses. Dans un pays comme la Belgique, au contraire, où le déficit dépasse 8 % du PIB et surtout où, comme ce déficit dure depuis des années, le montant de la dette dépasse celui du PIB (116 %) et où de ce fait la charge d'intérêt est actuellement de l'ordre de 20 à 25 % du total des dépenses publiques courantes (et 10 % du PIB), l'évolution prioritaire est de réduire ce déficit : la baisse des prélèvements obligatoires n'est donc pas pour demain ; il en va de même en Italie et en Irlande. La situation de la France est intermédiaire (déficit 3,2 % et dette 36 % du PIB).

Quant au budget communautaire, la Commission rappelle inlassablement que « les objectifs prioritaires du budget de la Communauté, doté de ressources propres accrues à partir de 1986 sont 1) de limiter plus efficacement les dépenses agricoles et 2) d'affecter des ressources accrues à l'ajustement structurel et à la convergence des économies de pays membres ».

(3) Dans la même ligne d'idées, le rapport plaide en faveur de la réalisation de projets d'infrastructure d'intérêt européen, notamment dans les domaines des télécommunications (création de l'ossature du futur réseau intégré de communications à large bande), des transports (cf. *Revue du Marché Commun*, avril 85, p. 205), de la protection de l'environnement.



3. Une politique monétaire visant la réduction des taux d'intérêt

En matière de politique monétaire, le rapport s'intéresse au fonctionnement du SME et au niveau des taux d'intérêts.

« Le Système monétaire européen, en imposant une discipline de change aux pays participants s'est avéré être un facteur essentiel de la cohérence de politiques monétaires dans la poursuite d'un objectif commun de stabilité. Un tel consensus est un acquis précieux qu'il faut préserver : en effet la stabilité monétaire doit, pour plusieurs raisons, être une composante essentielle de toute stratégie de retour à une croissance durablement soutenue et plus créatrice d'emplois.

Tout d'abord, la stabilité monétaire crée un environnement favorable à un comportement coopératif des agents économiques et réduit en particulier la justification de mécanismes d'indexation. Or ceux-ci, hérités des périodes de forte inflation, freinent l'ajustement nécessaire des prix et des coûts relatifs et contribuent ainsi aux déséquilibres macroéconomiques actuels.

Par ailleurs, des anticipations d'un taux d'inflation durablement plus bas permettent aux taux d'intérêt de jouer plus efficacement leur rôle de déterminant de l'équilibre entre l'offre et la demande sur les marchés des capitaux. Un coût réel du capital artificiellement bas voire négatif, comme cela a été le cas dans certains pays au cours des années soixante-dix, reflète mal la rareté du capital, favorise un gaspillage des ressources d'épargne et conduit à une structure de croissance moins créatrice d'emplois. « Enfin, le niveau de la rémunération réelle du capital affecte le processus d'investissement dans la mesure où celui-ci dépend d'un écart satisfaisant entre la rentabilité et le taux d'intérêt ». Là encore, les situations sont nettement différentes suivant les pays. « Dans certains pays, la politique monétaire doit encore soutenir le processus de stabilisation, en visant une réduction du taux d'expansion monétaire et en liant la baisse des taux d'intérêt à court terme aux progrès réalisés dans la désinflation. La cohésion interne du Système monétaire européen devrait cependant être accrue par de nouveaux progrès dans la convergence des performances et des orientations données dans tous les domaines de la politique économique de façon à soulager le poids parfois encore excessif supporté par la politique monétaire dans le processus de stabilisation. Dans d'autres pays, la politique monétaire devrait continuer à utiliser la marge disponible pour une réduction des taux d'intérêt et, tout en préservant l'acquis de stabilité, fournir les liquidités nécessaires pour que la croissance s'établisse à un rythme qui soit en ligne avec l'amélioration à moyen terme des capacités productives ».

On peut enfin noter que « au sein de la Communauté, la convergence vers le haut des taux d'intérêt réels témoigne de l'orientation désormais commune des politiques monétaires dans un contexte de déficits publics en général élevés et de tensions importantes sur les marchés des capitaux internationaux, notamment aux Etats-Unis. Leur baisse progressive, si elle est aujourd'hui souhaitable, devra s'effectuer sur des bases saines et dépendra pour l'essentiel du bon déroulement et de la crédibilité du processus de déflation ainsi que de la résorption des déséquilibres financiers, en particulier des déficits publics à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté ».

4. Un meilleur fonctionnement des marchés

Des bonnes politiques macroéconomiques, certes, mais aussi une amélioration du fonctionnement des marchés sont les conditions nécessaires à une expansion créatrice d'emplois.

Pour l'achèvement du *marché intérieur*, il n'y a pas lieu de revenir sur le livre blanc présenté par la Commission en juin 1985 (4) et dont les grandes lignes ont été adoptées aux récents sommets européens, celui de Luxembourg ayant même décidé que les mesures nécessaires pourraient, à l'exception de celles concernant l'harmonisation fiscale, être décidées à la majorité.

Pour les *marchés financiers*, « l'amélioration est directement liée à celle du fonctionnement des marchés financiers nationaux, à la convergence des politiques macroéconomiques et au renforcement du Système monétaire européen. C'est dans cette perspective qu'en avril 1983 la Commission a présenté au Conseil une communication sur l'intégration financière qui soulignait la nécessité d'une plus grande liberté des mouvements de capitaux entre Etats membres et de la création d'un réseau unifié de services financiers dans le domaine du crédit, de l'assurance et des bourses de valeurs mobilières ». Ce type d'intégration devrait permettre de diminuer les coûts financiers pour les emprunteurs, et d'offrir aux épargnants l'accès à des investissements plus rémunérateurs et de réduire le coût des transferts financiers. De plus, une libération accrue des marchés financiers inciterait à une gestion plus rigoureuse des politiques économiques (contribuant ainsi à la stabilité des prix et au renforcement du SME) et atténuerait la dépendance de l'Europe à l'égard du dollar.

« L'objectif de l'intégration financière devrait être atteint par une action répartie sur quatre fronts : 1) suppression progressive des contrôles subsistant encore dans le domaine des mouvements de capitaux, 2) libre circulation des services financiers, 3) amélioration du fonctionnement des marchés financiers nationaux et 4) promotion de l'Ecu sur les marchés du crédit et des capitaux.

Enfin ce qui a été dit dans le dernier rapport annuel sur la nécessité de l'amélioration du fonctionnement du *marché du travail* demeure pleinement valable, notamment ce qui touche à la réglementation du marché du travail, la mobilité, la formation et la flexibilité de la durée du travail. « Si les gouvernements doivent s'assurer que la réglementation juridique n'entrave pas le fonctionnement du marché du travail, c'est souvent aux partenaires sociaux que revient le rôle le plus important, lorsqu'il s'agit de négocier les conditions d'une stratégie de croissance créatrice d'emploi » (5).

5. Aspects internationaux : facteurs de risques, nécessité de l'ouverture et de la coopération

De plus en plus insérée dans une économie mondiale de plus en plus mouvante, l'économie européenne est soumise, dans son évolution, à l'impact des changements de l'environnement international. En particulier, la conjoncture de l'économie américaine est absolument décisive. Or cette économie connaît actuellement deux

(4) Cf. *Revue du Marché Commun*, novembre 1985, p. 527-532.

(5) Le rapport fait également allusion aux politiques sectorielles et technologiques, qui feront l'objet d'une autre chronique.

graves déséquilibres (déficit des finances publiques et déficit de la balance des paiements courants) qui devront être résorbés dans les années qui viennent et la façon dont ce rééquilibrage se fera peut exercer une influence notable sur l'économie européenne.

C'est ainsi que la Commission estime qu'une restriction budgétaire aux Etats-Unis durant 3 années successives, à raison de 1 % du PIB par an cumulativement, exercerait un effet dépressif de 0,75 % sur l'activité en volume de la Communauté, une dépréciation du taux de change du dollar de 20 % par rapport à l'Ecu et au yen un effet dépressif de 1,25 %, mais que, par contre l'établissement de conditions monétaires permettant une baisse de 2 points des taux d'intérêt réels en Europe exercerait un effet stimulant de 0,66 % (6).

Malgré cette sensibilité au reste du monde, la Communauté n'est pas en faveur d'un repliement sur elle-même : « la prospérité de l'économie européenne est largement tributaire de l'ouverture du système des échanges mondiaux. La Communauté est très favorable à une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales. Celles-ci, associées à des progrès dans le fonctionnement du Système monétaire international, offriront le cadre le plus approprié à un réexamen global des options de politique commerciale, réexamen qui est absolument indispensable si l'on veut écarter la menace qui pèse actuellement sur le système des échanges multilatéraux ».

Mais la seule ouverture ne suffit pas, même complétée par une amélioration du système monétaire international : une coordination des politiques économiques est indispensable. « La perspective d'un ajustement intérieur et extérieur de l'économie américaine pendant un certain nombre d'années pose la question de savoir comment l'économie du reste du monde sera maintenue sur un sentier de croissance adéquat. La Communauté européenne devrait prendre ses responsabilités en tant que grande région économique pour soutenir pendant cette période sa croissance interne ».

6. La mise en œuvre de la stratégie : une démarche progressive

Consciente que la mise en œuvre d'une telle stratégie requiert l'accord de l'ensemble des partenaires concernés — entreprises, salariés, gouvernements — et que cet accord ne peut être obtenu que progressivement, au terme d'un ample dialogue, la Commission énumère trois phases successives :

« phase 1 — avant la fin de 1985, les institutions de la Communauté et les partenaires sociaux s'efforcent de réaliser un consensus sur les objectifs de la stratégie coopérative de croissance et sur les initiatives jugées nécessaires,

phase 2 — une première série d'actions est mise en œuvre en 1986 comportant notamment : des mesures macroéconomiques, un engagement des partenaires sociaux en faveur d'un meilleur ajustement des revenus et du marché de l'emploi, une expansion de l'investissement public au niveau national et communautaire et des propositions en vue d'une action internationale coordonnée afin de renforcer la dynamique du processus de croissance,

phase 3 — après une évaluation des résultats de la phase 2, une seconde série d'actions est mise en œuvre en 1987, afin de confirmer et d'approfondir le mouvement de croissance créateur d'emplois ».

III. — Quelques remarques

1. Le diagnostic

S'il y a un accord général pour estimer que la résorption du chômage doit être l'objectif principal de la politique économique, les propositions faites dans les divers milieux de la Communauté diffèrent du fait des divergences d'appréciation sur les causes du chômage.

Le rapport de la Commission met l'accent sur un point qui est progressivement devenu l'essentiel, à savoir l'insuffisance de postes de travail. La situation à cet égard a complètement évolué depuis une douzaine d'années. En 1973, le choc pétrolier, venant heurter des économies déjà fragilisées, a conduit à un sous-emploi des capacités existantes, mais cette sous-utilisation des équipements, complétée par une profonde incertitude sur les perspectives de croissance et une réduction des ressources d'autofinancement, a mené à un ralentissement de la croissance, puis même à une réduction en volume des investissements ; enfin la forte concurrence extérieure, jointe à une poursuite de la croissance des salaires réels, a poussé les entreprises à orienter ces investissements plus vers des opérations de modernisation que vers des extensions de capacité. La situation s'est ainsi progressivement mais radicalement transformée et des propositions d'action qui auraient pu être valables il y a 10 ans, ne le sont plus du tout aujourd'hui. On peut espérer que le rapport de la Commission aidera à réorienter correctement les diagnostics.

2. L'action proposée

Le noyau de la stratégie proposée est constitué par le jumelage de deux actions : une modération de la croissance des salaires réels pour infléchir l'investissement vers des créations d'emplois et un soutien de la demande globale. Chaque action isolément n'aurait guère de sens, seule leur combinaison peut en avoir.

Par la complémentarité des deux démarches, la stratégie proposée apparaît comme bien adaptée à la situation actuelle : la croissance de l'investissement n'aura lieu que si les entreprises croient à une reprise de l'expansion et cet investissement ne sera créateur d'emploi que s'il est plus orienté vers des extensions de capacité.

Malheureusement la description concrète des deux piliers de la stratégie est fortement déséquilibrée. Si l'analyse de la modération de la croissance des salaires réels fait l'objet de développements assez substantiels, les indications sur les modalités du soutien de la demande sont beaucoup plus fragmentaires. En particulier, le rôle des finances publiques n'apparaît pas en pleine clarté ; si les effets directs d'une baisse du taux de prélèvements obligatoires sont bien exposés, leurs effets indirects le sont moins. Stimulation de la demande des entreprises et des ménages, certes ; mais si on veut en même temps réduire le déficit, il faut réduire les dépenses.

(6) Le même type de calcul conclut qu'une baisse du prix du pétrole de 20 % par rapport au niveau de 1985 stimulerait l'activité économique de 0,66 %.



ses publiques, qui sont pour partie un élément de la demande globale. Le rapport semble vouloir sortir de cette contradiction en prônant une augmentation de l'investissement public et une réduction des subventions. Soit, mais alors cette baisse des subventions entraînera des hausses de prix qui, face au maintien de la demande privée (ménages et entreprises) en nominal, se traduira par une baisse en termes réels... avec un effet dépressif sur l'investissement. Nous sommes ici en fait au cœur de la difficulté de la politique économique actuelle. La stratégie de l'administration reaganienne (qu'il ne faut pas confondre avec le discours officiel du Président) a été en fait une relance par un accroissement du déficit, rendu possible par un accroissement du déficit extérieur financé par le reste du monde (7), l'Europe ne peut se permettre une telle stratégie.

Un approfondissement du contenu de la stratégie de coopération reste donc tout à fait nécessaire. Le rapport le reconnaît d'ailleurs très explicitement, lorsqu'il écrit dans sa conclusion « ce projet est présenté délibérément de manière très schématique et il est nécessaire de s'en remettre à la discussion entre les parties concernées.

(7) On trouvera une excellente analyse des liaisons entre les deux déficits dans un article du vice-président de la Bundesbank, Helmut Schlesinger dans le numéro du 15.11.85 de *Wirtschaftswoche*, qui a le mérite d'éclairer sur les vues de la Bundesbank.

Toutefois, l'essentiel est qu'il serve de base à la réflexion de chacun des principaux acteurs concernés — gouvernements, employeurs et syndicats. Chacun d'eux est invité en particulier à réfléchir à la manière dont sa position pourrait évoluer dans le sens de l'intérêt commun s'il devenait évident que les autres acteurs sont également disposés à réviser leur orientation ».

Deux dernières remarques :

— le rapport insiste à maintes reprises sur le fait que la stratégie proposée ne concerne pas seulement l'année 86, mais qu'il s'agit d'une stratégie de moyen terme, devant être menée avec continuité et ne pouvant porter ses effets qu'à moyen terme,

— très curieusement pour un rapport de la Commission, l'utilité d'une coordination poussée des stratégies nationales est à peine évoquée ; le titre à cet égard est ambigu, mais les développements font apparaître nettement, qu'il s'agit de coopération entre partenaires économiques et sociaux au service d'un projet commun ; par contre, la convergence — ou la compatibilité — des politiques nationales (dont on souligne clairement qu'elles ne doivent pas être identiques, du fait des profondes disparités de situations nationales) est peu examinée. C'est surprenant... et un peu décevant. Certes des rapports antérieurs en ont parlé, mais le clou reste à enfoncer. Ce sera évidemment le rôle des discussions qui vont s'engager sur la base de ce rapport.

L'EXERCICE PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN DE SON POUVOIR DE DÉCHARGE POUR LES EXERCICES BUDGÉTAIRES 1981, 1982 ET 1983 DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Daniel STRASSER

*Directeur général des Budgets
de la Commission des Communautés européennes*

Nous avons dans le passé, par deux fois (1), cherché à mettre en lumière le nouveau pouvoir détenu par le Parlement européen en vertu du Traité signé le 22 juillet 1975 (2) et l'usage qu'il en avait fait. Nous avons pu constater que, depuis son élection au suffrage universel, celui-ci avait très vite compris l'extension qu'il pouvait donner à cette nouvelle compétence, pour renforcer son assise comme co-détenteur de l'autorité budgétaire et, partant, pour accroître son rôle institutionnel dans la Communauté européenne. L'expression la plus flamboyante de cette volonté a été sans conteste, par la suite, le refus de la décharge des comptes du budget général de l'exercice 1982, le 14 novembre 1984. Il nous a donc semblé indiqué de reprendre la plume à ce moment. Pourtant si la procédure de décharge pour l'exercice 1982 avait été conflictuelle, celle pour l'exercice 1983 se déroulera rapidement, ce qui a permis de l'ajouter à la présente réflexion.

Nous organiserons cet article autour de trois thèmes : d'abord les développements institutionnels de la procédure de décharge, ensuite, les thèmes à caractère horizontal des décisions de décharge et enfin, les thèmes d'intérêt sectoriel de ces décisions. Dans cette structure d'exposition nous essayerons de distinguer les trois volets annuels des procédures de décharge : celle pour le budget général, celle pour les Fonds européens de développement (FED) et celle pour la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Pour autant que de besoin nous signalerons également les travaux de décharge pour la « Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et du travail », appelée plus loin « Fondation », et pour le « Centre européen pour le développement de la formation professionnelle », appelé, quant à lui, « Centre ».

Le sujet est extrêmement riche, en raison de la diversité de la matière, de la multiplicité des procédures et des imbrications entre la politique et la technique. Afin de discipliner l'exposé, notre ancrage fondamental sera celui des séances que le Parlement européen consacra à ses responsabilités de décharge (3).

*
**

(1) Du même auteur : « La décharge. Nouveau pouvoir du Parlement européen. Son application aux exercices 1977 et 1978 », dans la revue du Marché Commun n° 245 de mars 1981 (pages 109 à 129).

Du même auteur : « La décharge donnée par le Parlement européen pour les exercices 1979 et 1980 », dans la revue du Marché Commun n° 265 de mars 1983 (pages 124 à 168).

(2) Du même auteur : « Les finances de l'Europe » aux « éditions Labor Bruxelles », « Fernand Nathan » et « RTL Edition », ouvrage publié en avril 1984, dans une cinquième édition, qui est la troisième en français. La deuxième édition en français a été traduite dans les huit autres langues de la Communauté européenne.

(3) Neuf séances seront dans cet article relevées, à savoir celles des :
— 13 avril 1983 (45) : CECA, FED, Fondation, Centre
— 18 mai 1983 (26) : Budget général
— 13 mars 1984 (10) : Règlement interne
— 27 mars 1984 (11) : Règlement interne
— 10 avril 1984 (33) : Budget général, CECA, FED, Fondation, Centre
— 14 novembre 1984 (36) : Budget général
— 15 mars 1985 (43) : Budget général
— 16 avril 1985 (27) : Budget général, CECA, Fondation, Centre
— 13 juin 1985 (76) : FED.

Les 17 décisions de décharge du Parlement européen sont datées :
— trois décisions du 15 avril 1983 (14)
— trois décisions du 18 mai 1983 (15)
— cinq décisions du 10 avril 1984 (16)
— trois décisions du 16 avril 1985 (17)
— trois décisions du 13 Juin 1985 (18).



1^{re} partie

Les développements institutionnels de la procédure de décharge

Après avoir rappelé les règles juridiques en matière de décharge, nous analyserons quelle a été la pratique en la matière.

I. — LES RÈGLES JURIDIQUES ORGANISANT LA DÉCHARGE

Les règles juridiques instituant le pouvoir de décharge diffèrent grandement suivant la nature des comptes à l'égard desquels il s'exerce. Nous devons distinguer Budget général, FED et CECA.

A. La décharge pour l'exécution du budget général

Le dernier mot du Parlement européen en matière de décharge est un fait assez récent qui s'inscrit dans la « lutte pour le pouvoir budgétaire » que se livrent les Institutions de la Communauté (2). Une brève rétrospective nous l'enseigne.

L'histoire de la dévolution du pouvoir de décharge

Les traités de Rome (articles 206 quatrième alinéa/CEE et 180 quatrième alinéa/CEEA) confient ce pouvoir au Conseil : « Le Conseil statuant à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. Il communique sa décision à l'Assemblée ».

Le 21 avril 1970, par le traité dit de Luxembourg (articles 3, 6 et 9), le Parlement obtient un partage de ce pouvoir : « Le Conseil et l'Assemblée donnent décharge à la Commission sur l'exécution du budget. A cet effet, le rapport de la Commission de contrôle est examiné successivement par le Conseil qui statue à la majorité qualifiée, et par l'Assemblée. La décharge n'est donc née à la Commission que lorsque le Conseil et l'Assemblée ont statué ».

La lutte du Parlement européen pour l'obtention du dernier mot en matière de décharge s'achève le 22 juillet 1975, lors de la signature du traité dit de Bruxelles (articles 9, 17 et 25), qui est entré en vigueur le 1^{er} juin 1977 (4) : « L'Assemblée, sur recommandation du Conseil qui statue à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget ».

Ainsi, en dix-sept ans, le Parlement a obtenu du Conseil un transfert total de ce pouvoir. L'importance politique de cet événement, imparfaitement perçue à l'origine, est pourtant considérable, parce qu'il donne au Parlement

une compétence principale — et, en pratique, presque exclusive — en matière de contrôle de l'exécution du budget, et qu'il responsabilise encore plus la Commission, exécutif budgétaire, puisqu'il a, à son endroit, la possibilité de voter une motion de censure.

Les étapes de la décharge au sens large

Le Traité du 22 juillet 1975, et le règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes, fixent les six étapes de la décharge :

Etapes antérieures à la procédure de décharge

1. pour le 1^{er} juin, la Commission établit un compte de gestion des Communautés pour l'exercice écoulé (article 73 du règlement financier), ainsi qu'un bilan financier qui décrit l'actif et le passif au 31 décembre de cet exercice, et une analyse de la gestion financière (articles 75 et 76). Les autres institutions communiquent à la Commission, pour le 1^{er} avril, les données relatives à ces trois documents (article 74) ;

2. le 1^{er} juin au plus tard, la Commission transmet au Parlement, au Conseil et à la Cour des comptes, ces trois documents (article 77) ;

3. le 15 juillet au plus tard, la Cour des comptes porte à la connaissance de la Commission et des autres institutions, les observations qui lui paraissent de nature à devoir figurer dans son rapport annuel (article 83, § 1) ;

4. le 31 octobre au plus tard, toutes les institutions adressent leurs réponses à la Cour des comptes. Les institutions autres que la Commission adressent leurs réponses simultanément à celle-ci (article 83, § 1) ;

5. le 30 novembre au plus tard, la Cour des comptes transmet aux autorités responsables de la décharge et aux autres institutions son rapport assorti des réponses et en assure la publication au Journal officiel des Communautés européennes (article 84).

Etapes de la procédure de décharge

6. avant le 30 avril de l'année suivante, le Conseil et le Parlement examinent les comptes et le bilan financier, ainsi que le rapport annuel de la Cour des comptes, accompagné des réponses des institutions contrôlées aux observations de celle-ci (article 78 octavo/CECA, 206 ter/CEE, 180 ter/CEEA et article 85 premier alinéa du règlement financier (5)). Le Conseil statue à la majorité

(5) Cette disposition du règlement financier a connu trois versions :

1) Période 1959-1970 : article 11 : « Avant le 31 décembre, le Conseil donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. Si cette date ne peut être respectée, le Conseil informe la Commission et l'Assemblée des motifs pour lesquels cette décision a dû être différée ». Règlement financier de la CEE du 15 mai 1959 (reddition et vérification des comptes) (JO n° 63 du 16.12.1959) reconduit par le Règlement financier du 15 décembre 1969 (JOCE n° L 326 du 29 décembre 1969).

2) Période 1971-1974 : article 92 : « Avant le 30 avril de l'année suivante, le Conseil et l'Assemblée donnent décharge à la Commission sur l'exécution du budget. Si cette date ne peut être respectée, le Conseil ou l'Assemblée informe la Commission des motifs pour lesquels cette décision a dû être différée.

« Les institutions adoptent toutes mesures utiles pour donner suite aux observations figurant dans les décisions de décharge. A la demande de l'Assemblée ou du Conseil, elles font rapport sur les mesures prises à la suite de ces observations et notamment sur les instructions qu'elles ont adressées à leurs services qui interviennent dans l'exécution du budget. Ces rapports sont communiqués également à la commission de contrôle.

« Sous réserve des dispositions du deuxième alinéa deuxième phrase, les institutions doivent, dans une annexe au compte de gestion de l'exercice suivant, rendre compte des mesures qui ont été prises à la suite des observations figurant dans la décision de décharge ».

Les résolutions votées par le Parlement européen sont datées du :
— 13 avril 1983 (46)
— 18 mai 1983 (29)
— 10 avril 1984 (34) et (47)
— 14 novembre 1984 (37)
— 15 mars 1985 (44)
— 16 avril 1985 (30)
— 13 juin 1985 (30)

(4) JOCE n° L 356 du 31 décembre 1977.

qualifiée sur une recommandation de donner décharge à la Commission sur l'exécution du budget, recommandation qu'il transmet au Parlement. Celui-ci décide de la décharge à donner à la Commission en votant sur les projets de décision et de résolution préparés par sa commission du contrôle budgétaire.

Quelques commentaires

La décision de décharge est le seul pouvoir budgétaire que le Parlement européen détienne de façon exclusive. Elle constitue le dernier acte du cycle d'un budget annuel, le premier étant sa préparation et son établissement, le deuxième son exécution et le troisième la procédure de reddition des comptes qui aboutit à la décharge. Celle-ci a pour but de contrôler l'exactitude de la gestion financière sur la base des comptes et bilans que la Commission a présentés pour l'exercice concerné, et d'arrêter définitivement les comptes des recettes et des dépenses de cet exercice, sur la base du rapport de la Cour des comptes. Elle permet à l'Autorité qui en est chargée — le Parlement, après recommandation du Conseil — d'exprimer un jugement, sur le comportement de l'exécutif — la Commission — dans le cadre de l'exécution du budget d'un exercice déterminé. Cette appréciation se traduit généralement par une résolution visant à infléchir l'action future de la Commission.

Il est intéressant de relever qu'en application de ces dispositions légales, l'Autorité de décharge ne semble pas pouvoir se soustraire à sa tâche qui est de donner décharge. En effet, si le législateur avait envisagé la possibilité pour elle de refuser la décharge, il aurait normalement dû l'inscrire dans les textes, en fixant les modalités et les motifs d'un tel refus éventuel. Ce silence devrait amener à conclure que la décharge ne devrait pouvoir être refusée indéfiniment. En revanche, il est expressément prévu que la décision de décharge puisse être « différée ».

B. La décharge pour les activités financières et budgétaires de la Haute Autorité/Commission de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

En ce qui concerne les dépenses administratives de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

Règlement financier du 25 avril 1973, JOCE n° L 116 du 1^{er} mai 1973).
3) Période 1975 à nos jours : article 85. « Avant le 30 avril de l'année suivante, l'Assemblée, sur recommandation du Conseil qui statue à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission de l'exécution du budget. Si cette date ne peut être respectée, l'Assemblée ou le Conseil informe la Commission des motifs pour lesquels cette décision a dû être différée.
« Le contrôleur financier tient compte des observations figurant dans les décisions de décharge.
« Les institutions adoptent toutes mesures utiles pour donner suite aux observations figurant dans les décisions de décharge.
« A la demande de l'Assemblée ou du Conseil, elles font rapport sur les mesures prises à la suite de ces observations et notamment sur les instructions qu'elles ont adressées à ceux de leurs services qui interviennent dans l'exécution du budget. Ces rapports sont également communiqués à la Cour des comptes.
« Sous réserve du troisième alinéa deuxième phrase, les institutions doivent, dans une annexe du compte de gestion de l'exercice suivant, rendre compte des mesures qui ont été prises à la suite des observations figurant dans les décisions de décharge ». (Règlement financier du 21 décembre 1977 au JOCE n° L 359 du 31 décembre 1977).

Par rapport à la période précédente, le Règlement financier, au-delà du fait qu'il enregistre le changement intervenu sur le plan du Traité en ce qui concerne l'Autorité de décharge, reconduit pratiquement les dispositions pré-existantes, telles qu'elles figuraient à l'article 92 du Règlement financier de 1973.

Cependant, l'article 85 comporte un seul ajout, sur le plan du suivi de la décharge, figurant dans son deuxième alinéa qui fixe l'obligation imposée au Contrôleur financier de tenir compte des observations figurant dans les décisions de décharge.

(CECA), et les recettes y afférentes, qui figurent d'ailleurs dans le budget général des Communautés, le traité CECA (article 78 octavo, modifié par l'article 20 du Traité dit de fusion) prévoit une procédure de décharge identique à celle concernant les comptes de la CEE. Dans la pratique, les deux procédures sont complètement confondues. Rien ne les distingue.

Par contre, le traité CECA est muet quant à l'établissement d'un bilan, et à une procédure de décharge relative à la perception des prélèvements sur la production de charbon et d'acier, leur utilisation, ainsi que sur l'activité emprunt-prêt. Toutefois, son article 78 septimo, § 5, établit que le rapport annuel de la Cour des comptes sur la régularité des opérations comptables, autres que celles portant sur les recettes et dépenses de caractère administratif, ainsi que sur la régularité de la gestion financière de la Haute Autorité relative à ces opérations, est adressé à la Haute Autorité/Commission, et au Conseil, et que la première le communique au Parlement.

Pourtant, depuis l'origine de cette Communauté, la Haute Autorité/Commission a établi un bilan que signe le Commissaire aux comptes pour certifier que l'état des finances est exactement résumé, fonction accomplie depuis par la Cour des comptes elle-même.

C. La décharge pour les opérations des fonds européens de développement

Conformément aux textes applicables aux premier, deuxième, troisième, quatrième et cinquième Fonds européens de développement (FED), ceux-ci font l'objet d'une gestion autonome et entièrement distincte de l'exécution du budget général des Communautés. La procédure de décharge fixée pour les opérations des FED est identique à celle des traités (6).

(6) Premier FED :

Article 16 du règlement n° 5 du Conseil portant fixation des modalités relatives aux appels et aux transferts des contributions financières, au régime budgétaire et à la gestion des ressources du Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer (JOCE n° 33 du 31 décembre 1958, pages 681 et suivantes).

Deuxième FED :

Article 17 § 2 de l'Accord interne relatif au financement des aides de la Communauté (JOCE n° 93 du 11 juin 1964, pages 1493 et suivantes) et article 8 § 3 du règlement financier du Fonds européen de développement (JOCE n° 93 du 11 juin 1964, pages 1498 et suivantes).

Troisième FED :

Article 22 de l'Accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté (JOCE n° L 282 du 28 décembre 1970, pages 44 et suivantes) et articles 7 et 8 du règlement financier du Fonds européen de développement (1969). (JOCE n° L 31 du 8 février 1971, pages 1 et suivantes).

Quatrième FED :

Article 31 de l'Accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté (JOCE n° L 25 du 30 janvier 1976, pages 168 et suivantes) et article 67 du règlement financier du Fonds européen de développement au quatrième Fonds européen de développement (JOCE n° L 229 du 20 août 1976, pages 9 et suivantes).

Cinquième FED :

Article 29 de l'Accord interne de 1979 relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté (JOCE n° L 347 du 22 décembre 1980, pages 210 et suivantes) et article 70 du Règlement financier du 17 mars 1981 applicable au cinquième Fonds européen de développement (JOCE n° L 101 du 11 avril 1981, pages 12 et suivantes).

Sixième FED :

Article 29 de l'Accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté du 19 février 1985 (non enocore publié au JOCE) et article 71 du projet de Règlement financier applicable au sixième FED (Doc. COM (85) 460 final du 16 septembre 1985).



D. La décharge pour la Fondation et le Centre

Les règlements de base des deux satellites fixent les règles de contrôle (7).

Ainsi, sur base de la réglementation adoptée au moment de la création du Centre et de celle de la Fondation, il a été décidé qu'ils seraient soumis au contrôle de la Commission de contrôle, et que leurs comptes, accompagnés du rapport de cette dernière, seraient soumis chaque année par la Commission au Conseil et au Parlement. Par la suite, aussi bien le Conseil que le Parlement ont donné la décharge au conseil d'administration du Centre et au conseil d'administration de la Fondation sur l'exécution de l'état des recettes et des dépenses.

En raison de la modification de la procédure par laquelle il est donné décharge à la Commission — modification intervenue par le Traité du 22 juillet 1975 — les dispositions relatives à la procédure de décharge du Centre et de la Fondation doivent également être actualisées (8).

C'est sur base de rapports de la Cour des comptes que le Parlement donne décharge au conseil d'administration du Centre et au conseil d'administration de la Fondation, sur recommandation du Conseil.

II. — LES DISPOSITIONS DU RÈGLEMENT INTERNE DU PARLEMENT EUROPÉEN À PROPOS DE LA DÉCHARGE

Le règlement interne du Parlement européen a connu une évolution extrêmement intéressante, en appui à l'évolution constitutionnelle des Traités que nous venons de décrire.

A. L'article 52 du règlement interne du 26 mars 1981

Le texte de base est l'article 52 du règlement interne tel qu'il résulte d'une révision générale achevée le 26 mars 1981 (9). Il se lit comme suit : « 1. Le Parlement se prononce, sur base d'un rapport de la commission compétente, sur la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général.

« 2. Toute demande tendant à refuser la décharge à la Commission doit, pour être acceptée, recueillir les voix de la majorité des membres effectifs du Parlement ».

Ce texte n'utilise donc pas le verbe « différer », qui se trouve dans le règlement financier (5 § 3) mais celui de « refuser ».

B. L'article 52 du règlement interne du 27 mars 1984

Après un bref débat le 13 mars 1984 (10), sur la base d'un rapport établi par M. Price, le rapporteur pour la dé-

charge 1983, le Parlement modifie, le 27 mars 1984, le texte de l'article 52 de son règlement interne qui se lit désormais ainsi (11) : « Les dispositions concernant la « procédure à appliquer pour la décision sur la décharge » à donner à la Commission sur l'exécution du budget, conformément au traité du 22 juillet 1975 et au règlement financier, sont annexées au présent règlement. « Cette annexe est « adoptée conformément à l'article « 112 paragraphe 2 du présent règlement ».

L'annexe en question est l'annexe V consacrée à la « Procédure à appliquer pour l'examen et l'adoption de décisions sur l'octroi de la décharge ». Nous la reproduisons ici intégralement.

Article 1 : Documents

- « 1. Sont imprimés et distribués :
« a) le compte de gestion, l'analyse de la gestion financière et le bilan financier fournis par la Commission ;
« b) le rapport de la Cour des comptes, accompagné des réponses des institutions ;
« c) la recommandation du Conseil.
- « 2. Ces documents sont renvoyés à la commission compétente. Toute commission intéressée peut émettre un avis (12).
- « 3. Le président fixe le délai dans lequel les commissions susceptibles d'émettre un avis doivent le communiquer à la commission compétente ».

Article 2 : Examen du rapport

- « 1. Dans les délais fixés par le règlement financier, le Parlement examine un rapport de la commission compétente (12) proposant l'octroi, l'ajournement ou le refus de la décharge.
- « 2. Sauf disposition contraire de la présente annexe, les articles du règlement du Parlement relatifs aux amendements et à la votation s'appliquent ».

Article 3 : Octroi de la décharge

- « 1. Lorsque la commission compétente juge opportun de proposer une décision favorable (12), elle établit un rapport comportant :
« a) une proposition de décision contenant les chiffres qui font l'objet de la décharge, arrêtant ainsi les résultats définitifs de la gestion budgétaire pour l'exercice considéré ;
« b) une proposition de résolution contenant les observations accompagnant la décision de décharge ;
« c) un exposé des motifs.
« Si nécessaire, l'exposé des motifs peut être présenté oralement.
- « 2. La commission compétente donne son avis sur les amendements éventuels avant leur mise aux voix.
- « 3. La proposition de décision est mise aux voix avant la proposition de résolution. La procédure d'octroi de la décharge se clôture par un vote sur la proposition de résolution dans son ensemble ».

Article 4 : Ajournement de la décharge

- « 1. La commission compétente (12) peut déposer une proposition de résolution prévoyant l'ajournement de la décision de décharge. Cette proposition expose les motifs de l'ajournement.
- « 2. Cette proposition est inscrite à l'ordre du jour de la première période de session suivant son dépôt ».

(7) Règlement (CEE) n° 1416/76 du Conseil, du 1^{er} juin 1976, portant dispositions financières applicables au Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (JOCE n° L 164 du 24 juin 1976).

Règlement (CEE) n° 1417/76 du Conseil, du 1^{er} juin 1976, portant dispositions financières applicables à la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (JOCE n° L 164 du 24 juin 1976).

(8) Proposition modifiant les règlements (CEE) n° 1416/76 et 1417/76 (JOCE n° C 31 du 8 février 1982), dont le sort est lié à celui de la révision du règlement financier, entreprise le 12 décembre 1980 mais non achevée, en raison des blocages du mécanisme décisionnel dans la Communauté européenne.

(9) JOCE n° C 90 du 21 avril 1981 (page 66).

(10) Compte rendu in extenso de la séance du 13 mars 1984 (n° 1-311).
Procès-verbal des séances du 13 mai 1984 (JOCE C 104 du 16 avril 1984 aux pages 34 et 35) et du 15 mars 1984 (idem page 81) : la majorité des membres effectifs du Parlement n'étant pas réunie, le vote est renvoyé.

(11) Compte rendu in extenso de la séance du 27 mars 1984 (n° 1-312).
Procès-verbal de la séance du 27 mars 1984 (JOCE n° C 117 du 30 avril 1984).

(12) Il s'agit de la commission du contrôle budgétaire.

Article 5 : Refus de la décharge

« 1. La commission compétente (12) peut déposer une proposition de résolution prévoyant le refus de la décharge. Cette proposition expose les motifs du refus.
« 2. Cette proposition est inscrite à l'ordre du jour de la première période de session suivant son dépôt et doit, pour être acceptée, recueillir les voix de la majorité des membres effectifs du Parlement ».

Article 6 : Renvoi en commission

« 1. Si une proposition de décision visée à l'article 3 paragraphe 1 point a) ou une proposition de résolution visée à l'article 3 paragraphe 1 point b), à l'article 4 paragraphe 1 ou à l'article 5 paragraphe 1 n'a pas recueilli la majorité requise, ou si un amendement aux chiffres contenus dans la proposition de décision visée à l'article 3 paragraphe 1 point a) est adopté, la question est réputée renvoyée à la commission compétente (12), laquelle fait à nouveau rapport au Parlement lors de la période de session suivante, en tenant compte du vote du Parlement.
« 2. Lorsqu'il s'ensuit que le Parlement n'est pas en mesure de donner la décharge dans les délais fixés par le règlement financier, le président en informe la Commission ».

Article 7 : Mise en œuvre des décisions relatives à la décharge

« 1. Le président transmet à la Commission et à chacune des autres institutions toute décision ou résolution du Parlement adoptées conformément aux articles 3, 4 ou 5. Il en assure la publication au « Journal officiel des Communautés européennes, série « Législation ».
« 2. La commission compétente (12) fait, au moins une fois l'an, rapport au Parlement sur les mesures prises par les institutions comme suite aux observations accompagnant les décisions de décharge ».

C'est donc l'article 5 de l'annexe V à l'article 52 du règlement interne qui fixe que le refus de décharge doit, pour être adopté par le Parlement, recueillir 218 voix, ce qui ne constitue pas une nouveauté. Ce qui est par contre une innovation, c'est que le règlement interne du parlement organise ce que ni le Traité ni le règlement financier ne prévoient.

Relevons en outre que le Parlement dans sa « décision portant modification du règlement en ce qui concerne la procédure à appliquer pour l'examen et l'adoption par le Parlement européen de décisions sur l'octroi de la décharge » prise le même jour, c'est-à-dire le 27 mars 1984 (11) : « 2. attend, au vu de la procédure arrêtée, des responsables politiques de la Commission qui sont à l'origine du refus de la décharge, qu'ils tirent de cette situation les conséquences personnelles qui s'imposent ;

« 3. estime que s'ils ne tiraient pas les conclusions appropriées, une motion de censure visant la Commission devrait normalement être déposée, conformément à l'article 30 du règlement ».

Ainsi, sans procéder à l'assimilation du refus de la décharge à une motion de censure, le Parlement laisse aux membres de la Commission la responsabilité d'apprécier la portée du refus de décharge et par conséquent d'en tirer les conséquences appropriées. Cette mesure tactique est à rapprocher des déclarations de M. Tugendhat, faites le 7 juillet 1977 en sa qualité de Commissaire au budget, qui s'exprimait dans les termes

suivants : « Aussi est-ce en toute logique une sanction « générale que les traités confèrent au Parlement — c'est-à-dire une sanction politique qui serait la conséquence normale d'un refus de donner décharge. Un tel refus aurait donc un caractère de gravité exceptionnelle ; selon moi, cette censure de la Commission devrait aboutir à la destitution de l'équipe en place. J'ose affirmer que nous n'en arriverons jamais là ».

Dans ce contexte, il faut rappeler que la motion de censure, comme en dispose l'article 30 du Règlement interne du Parlement, fait l'objet de modalités de vote différentes de celles du refus de décharge. En effet, elle ne peut être adoptée qu'à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité des membres effectifs du Parlement, alors que le refus de décharge requiert seulement la majorité des membres effectifs du Parlement.

Selon le Parlement européen, la portée du refus de décharge est, par conséquent, devenue entièrement politique et doit être complétée par une appréciation de la probabilité d'un vote ultérieur d'une motion de censure.

C. La thèse de la Commission en matière de refus de décharge

La Commission a défini sa position par écrit le 16 janvier 1984, dans une lettre adressée au Président de la commission du règlement et des pétitions du Parlement européen (13).

« Votre commission a, lors de sa dernière réunion du 19 décembre 1983, décidé d'inscrire à nouveau à l'ordre du jour de sa prochaine réunion des 31 janvier et 1^{er} février 1984, le projet de rapport de M. Price sur la modification du règlement du Parlement européen en ce qui concerne la procédure à appliquer pour l'examen et l'adoption de décisions relatives à la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général (doc. PE 86.834).

« A l'issue de cette réunion — au cours de laquelle le représentant de la Commission avait fait état de considérations basées sur le droit communautaire, à l'égard de la position de M. Price, dans la mesure où celui-ci prévoit le refus définitif de la décharge, en sus de l'ajournement — vous avez invité aussi bien la Commission que les membres de votre commission à introduire, s'ils le désirent, des amendements à la proposition de M. Price, avant le 16 janvier prochain.

« Je voudrais saisir cette occasion pour préciser la position de la Commission, en rappelant au départ les dispositions des Traités (art. 206 ter/CEE et correspondants dans les autres traités) et du règlement financier (art. 85). Ces dispositions sont tout à fait claires : le législateur n'a pas prévu la possibilité d'un refus définitif de décharge. Or l'on doit admettre que, s'il avait eu l'intention d'admettre cette possibilité, le législateur l'aurait expressément inscrite dans les textes en précisant ses modalités et les motifs qui peuvent y conduire. Comme l'avait d'ailleurs relevé un membre de votre commission au cours de la discussion, le Traité a prévu des refus dans d'autres cas, notamment pour le budget. Quant au fond, il convient de rappeler que la décharge a pour objet l'appréciation de l'exécution du budget par la Commission, conformément à l'article 205/CEE, et le contrôle de l'exactitude

(13) Lettre du directeur général des Budgets de la Commission des Communautés européennes ayant fait l'objet du document sous référence PE 88.683, non publié.



« de la gestion financière, sur la base des comptes et bilans que la Commission présente pour l'exercice en cause. La décharge est la dernière étape naturelle, mais indispensable, de la vie d'un budget. L'octroi de la décharge se place au niveau de l'appréciation de la gestion financière, et elle n'est nullement censée contenir un jugement sur la gestion politique. Les textes ont prévu que la procédure de décharge ne pourra être interrompue que par un ajournement de cette décharge, ce qui équivaut à un refus temporaire d'octroyer la décharge qui doit être motivé : les motifs d'un refus temporaire consisteront normalement dans l'injonction à la Commission de corriger ses comptes ; lorsque les comptes auront été modifiés, comme demandé, la décharge est accordée.

« Or, dans la mesure où le nouveau texte de M. Price fait une distinction (nouvelle par rapport au règlement actuel du Parlement) entre l'ajournement et le refus, il organise bien un refus définitif, ce qui n'est pas possible. En termes de gestion financière, le budget, préparé durant l'année $n-1$ et exécuté durant l'année n , fait l'objet durant l'année $n+1$ du rapport de la Cour des comptes en vue de l'octroi de la décharge durant l'année $n+2$. Sans décharge, le processus resterait incomplet. Les comptes de l'année n doivent nécessairement être clôturés, pour assurer la sécurité nécessaire des comptes des années à venir.

« De même, le solde d'un exercice fait partie des recettes du budget et il doit, à un certain moment, devenir une donnée fixe, pour respecter les règles de l'équilibre entre recettes et dépenses qui est imposé par le Traité. Enfin, les « acteurs » de l'exécution du budget et de l'élaboration des comptes (ordonnateurs, régisseurs d'avances, contrôleurs financiers et comptables), qui exercent des responsabilités importantes liées à l'exécution du budget, ont non seulement des obligations, mais aussi des droits — dont le droit de défense — qui se trouveraient affectés par une absence définitive de décharge. La thèse de M. Price — refus définitif de décharge — n'apparaît pas compatible avec des règles importantes du Traité comme du règlement financier, dont le respect doit être préservé.

« Cette position qui écarte un refus définitif de décharge, demeure compatible avec le souci constant de la Commission de veiller au respect des compétences du Parlement. En effet, le Parlement a, selon les textes législatifs sus-mentionnés, tout loisir d'accompagner ses décisions d'octroi de décharge de toutes les critiques et demandes que l'exécution du budget paraît lui inspirer sur le plan politique ; il en a d'ailleurs, par le passé, largement usé. Les sanctions politiques prévues par le Traité pour l'appréciation de la gestion de la Commission demeurent intactes.

« Le projet de rapport de M. Price devrait donc être amendé afin d'écartier toute contradiction avec les Traités comme avec le règlement financier, en supprimant les dispositions concernant le refus de la décharge, entendu comme définitif, en sus de la possibilité de son ajournement ».

III. — L'APPLICATION DES RÈGLES JURIDIQUES ORGANISANT LA DÉCHARGE, POUR LES COMPTES DU BUDGET GÉNÉRAL, PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN

Le 16 avril 1985, le Parlement européen exerçait pour la huitième fois son pouvoir de décharge. Nous allons,

dans ce développement, nous efforcer de donner quelques éléments factuels sur le déroulement de ces procédures, afin d'en tirer quelques considérations sans nous limiter aux décisions de décharge, qui restent pourtant les sujets principaux de cet article, à savoir la décharge pour 1981 des 15 avril (14) et 18 mai 1983 (15), les décharges pour 1982 du 10 avril 1984 (16) et la décharge

(14) JOCE L 119 du 6 mai 1983 (pages 23 à 28) donnant :

1. La décision 83/212/CEE du Parlement européen, du 15 avril 1983, donnant décharge à la Commission des Communautés européennes pour les activités des deuxième et troisième Fonds européens de développement pour l'exercice 1981.
2. La décision 83/213/CEE du Parlement européen ; du 15 avril 1983, donnant décharge au conseil d'administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle sur l'exécution de son budget pour l'exercice 1981.
3. La résolution contenant les observations relatives à la décision donnant décharge au conseil d'administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle sur ses comptes de gestion pour l'exercice 1981.
4. La décision 83/214/CEE du Parlement européen, du 15 avril 1983, donnant décharge au conseil d'administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail sur l'exécution de son budget pour l'exercice 1981.
5. La résolution contenant les observations relatives à la décision donnant décharge au conseil d'administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail sur ses comptes de gestion pour l'exercice 1981.

(15) JOCE L 174 du 30 juin 1983 (pages 15 à 26) donnant :

1. La décision 83/316/CEE, Euratom, CECA du Parlement européen, du 18 mai 1983, donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1981 concernant les sections I-Parlement, II-Conseil, III-Commission, IV-Cour de justice, V-Cour des comptes.
2. La décision 83/317/CEE du Parlement européen, du 18 mai 1983, donnant décharge à la Commission des Communautés européennes concernant l'exécution des opérations du quatrième Fonds européen de développement pour l'exercice 1981.
3. La décision 83/318/CEE du Parlement européen, du 18 mai 1983, donnant décharge à la Commission des Communautés européennes concernant l'exécution des opérations du cinquième Fonds européen de développement pour l'exercice 1981.
4. La résolution contenant les observations sur les décisions relatives à la décharge sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1981.

(16) JOCE n° L 173 du 30 juin 1984 (pages 1 à 11) donnant :

1. La décision 84/329/CEE du Parlement européen, du 10 avril 1984, donnant décharge au Conseil d'administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail sur l'exécution de son budget pour l'exercice 1982.
2. La résolution contenant les observations relatives à la décision donnant décharge au conseil d'administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail sur ses comptes de gestion pour l'exercice 1982.
3. La décision 84/330/CEE du Parlement européen, du 10 avril 1984, donnant décharge au conseil d'administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle sur l'exécution de son budget pour l'exercice 1982.
4. La résolution contenant les observations relatives à la décision donnant décharge au conseil d'administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle sur les comptes de gestion pour l'exercice 1982.
5. La décision 84/331/CEE du parlement européen, du 10 avril 1984, sur la décharge à donner à la Commission des Communautés européennes sur les activités du second et troisième Fonds européens de développement pour l'exercice 1982.
6. La décision 84/332/CEE du Parlement européen, du 10 avril 1984, sur la décharge à donner à la Commission des Communautés européennes sur les activités du quatrième Fonds européen de développement pour l'exercice 1982.
7. La décision 84/333/CEE du Parlement européen, du 10 avril 1984, sur la décharge à donner à la Commission des Communautés européennes sur les activités du cinquième Fonds européen de développement pour l'exercice 1982.
8. La résolution contenant les observations accompagnant les décisions relatives à la décharge sur l'exécution des opérations des Fonds européens de développement pour l'exercice 1982.

pour 1983, des 16 avril (17) et 13 juin 1985 (18), ainsi que le refus de décharge du 14 novembre 1984.

Pour ce qui est des procédures de décharge pour le FED et la CECA, nous les traiterons dans la troisième partie de cet article lorsque nous parlerons de l'« Aide aux pays tiers » et du « Charbon-acier ». Le déroulement de ces procédures est serein et ne mérite d'ailleurs pas une attention prolongée.

A. Le rapport annuel de la Cour des comptes

Le tableau n° 1 rassemble les faits que nous n'avons pas ressenti nécessaire de faire remonter au-delà du 30 novembre, puisque les Institutions, et notamment la Commission, ont toujours respecté les échéances qui vont du 1^{er} juin au 31 octobre, de même que la Cour des comptes a toujours remis son rapport à la date prescrite du 30 novembre.

Soulignons que chaque rapport de la Cour des comptes fait l'objet d'un numéro du Journal officiel des Communautés européennes (JOCE) date du 31 décembre de l'année $n + 1$ (sauf celui de 1977 daté du 30 décembre 1978). Depuis la création de celle-ci, les références sont les suivantes (entre parenthèses sont indiqués le nombre de pages du rapport lui-même et le nombre de pages des réponses des Institutions) :

- pour 1977 : JOCE n° C 313 (183 et 51 pages)
- pour 1978 : JOCE n° C 326 (253 et 52 pages)
- pour 1979 : JOCE n° C 342 (245 et 69 pages)
- pour 1980 : JOCE n° C 344 (209 et 50 pages)
- pour 1981 : JOCE n° C 344 (181 et 36 pages)
- pour 1982 : JOCE n° C 357 (193 et 50 pages)
- pour 1983 : JOCE n° C 348 (179 et 74 pages).

Le Parlement européen, au point 11 de sa résolution du 16 avril 1985, prend une initiative porteuse de conséquences en invitant « la Cour des comptes à présenter son rapport annuel en deux parties : la première « contenant les observations de la Cour des comptes, et la seconde, les réponses des institutions, de sorte qu'il

(17) JOCE L 132 du 21 mai 1985 (pages 24 à 36) donnant :

1. La décision 85/258/CECA, CEE, Euratom du Parlement européen, du 16 avril 1985, donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1983 en ce qui concerne les sections I-Parlement, II-Conseil, III-Commission, IV-Cour de justice, V-Cour des comptes.
2. La résolution contenant les observations qui font partie intégrante de la décision donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1983.
3. La décision 85/259/CEE du Parlement européen, du 16 avril 1985, donnant décharge au conseil d'administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle sur l'exécution de son budget pour l'exercice 1983.
4. La décision 85/260/CEE du Parlement européen, du 16 avril 1985, donnant décharge au Conseil d'administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail sur l'exécution de son budget pour l'exercice 1983.

(18) JOCE L 174 du 4 juillet 1985 (pages 49 à 55) donnant :

1. La décision 85/333/CEE du Parlement européen, du 13 juin 1985, donnant décharge à la Commission pour la gestion financière des deuxième et troisième Fonds européens de développement durant l'exercice 1983.
2. La décision 85/334/CEE du Parlement européen, du 13 juin 1985, donnant décharge à la Commission pour la gestion financière du quatrième Fonds européen de développement durant l'exercice 1983.
3. La décision 85/335/CEE du Parlement européen, du 13 juin 1985, donnant décharge à la Commission pour la gestion financière du cinquième Fonds européen de développement durant l'exercice 1983.
4. La résolution contenant les observations qui accompagnent les décisions d'octroi de la décharge relatives à la gestion financière des deuxième, troisième, quatrième et cinquième Fonds européens de développement durant l'exercice 1983.

« soit plus facile de lire simultanément observations et « réponses, mais souhaite aussi que la couverture de « chaque partie porte une référence renvoyant clairement à l'autre partie » (19).

La crainte de la Commission est que, puisqu'il y aura désormais deux documents, le second se perdra.

B. L'exécution des procédures de décharge pour les comptes du budget général

Le tableau n° 1 (page 618) permet quatre constatations :

1. Le Conseil ne s'est jamais mis au travail avant le début de l'année nouvelle, ce qui s'explique aisément par le fait que son instance de préparation — le comité budgétaire — est, en décembre, encore accaparée par le suivi de la fin de la procédure budgétaire pour l'établissement du budget de l'exercice suivant. Notons, toutefois, que le comité budgétaire a désormais l'habitude d'entreprendre ses travaux à la fin de la première quinzaine de janvier. Nous ne relevons que deux années (en

(19) La situation dans chacun des dix pays de la Communauté européenne est très variable en matière de présentation des réponses aux observations dans les rapports des Cours des comptes nationales :

— *Belgique* : Les observations ne concernent que les affaires pour lesquelles l'administration a donné des réponses qui ne satisfont pas la Cour des Comptes.

Les observations contiennent, outre une brève description des faits, un résumé des positions divergentes et finalement les raisons qui ont amené la Cour des comptes à ne pas se contenter des explications de l'administration.

— *Danemark* : Les commissaires aux comptes de l'Etat ne reproduisent pas spécifiquement les réponses de l'administration dans leur rapport annuel. Ils font un résumé des réponses et les accompagnent éventuellement d'un commentaire.

— *Allemagne* : Dans la pratique, la Cour des comptes intègre dans son rapport annuel, après chaque critique, un résumé des réponses données par le service contrôlé et y joint son appréciation sur cette réponse.

— *Grèce* : Le rapport ne comporte pas de réponses aux observations.

— *France* : Le rapport annuel de la Cour des comptes se présente de la manière suivante :

— les observations de la Cour des comptes sont suivies des réponses que les administrations ont fait parvenir à la Cour des comptes.

— la Cour des comptes ne commente pas les réponses des administrations. Le texte des observations ne fait pas non plus allusion aux réponses dans le sens d'une réplique intégrée après coup dans les observations initiales.

— *Irlande* : Le rapport annuel du « Controller and Auditor-general » contient, outre les observations, un résumé des réponses fournies par l'administration. Le controller and Audit-general s'abstient de commenter ces réponses.

— *Italie* : Il n'existe pas de rapport public annuel.

— *Luxembourg* : Le rapport de la Chambre des comptes ne contient — outre les comptes généraux de l'Etat — que des observations. On n'y trouve même pas de résumé des réponses de l'administration.

— *Pays-Bas* : Les réponses de l'administration aux observations de la Cour des comptes néerlandaises n'apparaissent pas distinctement dans le rapport de la Cour. Elles sont intégrées dans les observations et souvent commentées par la Cour des comptes.

— *Grande-Bretagne* : La loi ne prévoit aucun droit de réponse pour l'administration. Le contrôleur de la Reine insère un résumé des réponses dans ses constatations. Il ne fait pas de commentaire de ces réponses. Il y a cependant un échange de correspondance entre lui et l'administration.

— *Conclusion* :

En ce qui concerne les neuf Etats membres dont la Cour des comptes rédige un rapport public annuel, ce qui n'est donc pas le cas de l'Italie, la structure des rapports n'est pas comparable à celle du rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés européennes. Seul, le rapport français présente des analogies avec lui.

Dans le rapport français, les réponses par ministère pour les administrations de l'Etat et les réponses des autres établissements, collectivités ou organismes soumis à contrôle sont présentées à la fin des observations, ce qui correspondait à la présentation du rapport de la Cour des comptes des Communautés européennes jusqu'à présent.



TABLEAU 1

DECHARGES DES COMPTES DU BUDGET GENERAL DE									
Calendrier officiel		1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
étape	date obligée								
<u>n+1</u>									
1	30.XI	30.XI	30.XI	30.XI	30.XI	30.XI	30.XI	30.XI	30.XI
2									
3		21.XI.77		27.XI.79	1.XII.80	4.XII.81		1.XII.83	
<u>n+2</u>									
2		24.V.78	1.II.79	10.I.80	5.II.81	28.I.82	13.I.83	12.I.84	11.I.85
3			22.II.79				27.I.83		28.II.85
4		7.IX.78	5.IV.79	12.III.80	10.III.81	9.III.82	10.III.83	29.II.84	4.III.85
5		19.IX.78	8.V.79	26.III.80	17.III.81	22.III.82	15.III.83	12.III.84	11.III.85
6		25.IX.78	6.VI.79	30.IV.80	17.VI.81	14.X.82	22.IV.83	23.X.84	27.III.85
7						20.IV.82		10.IV.84	
8								14.XI.84	
9	30.IV	13.XII.78	16.XI.79	23.V.80	18.VI.81		18.V.83		16.IV.85
<u>n+3</u>									
9						14.I.83			
10								15.III.85	

Etape 1 : remise de son rapport par la Cour des Comptes.

Etape 2 : début des travaux du comité budgétaire au Conseil.

Etape 3 : début des travaux de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen (de la sous-commission « contrôle » de la commission des budgets pour les exercices 1976 et 1977).

Etape 4 : fin des travaux du comité budgétaire du Conseil.

Etape 5 : avis du Conseil.

Etape 6 : fin des travaux de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen (de la sous-commission « contrôle » de la commission des budgets pour les exercices 1976 et 1977).

Etape 7 : décision d'ajournement de décharge du Parlement européen.

Etape 8 : décision de refus de décharge du Parlement européen.

Etape 9 : décision d'octroi de décharge du Parlement européen.

Etape 10 : décision éventuelle, postérieure, du Parlement européen.

1979 et 1981), où le comité budgétaire attend le mois de février pour se mettre à la tâche, sans parler d'un exceptionnel (en 1978).

2. La commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, qui reçoit la tâche de mener l'affaire au niveau de la séance plénière (12), commence son travail plus tôt que le comité budgétaire puisqu'elle n'est pas en charge de l'achèvement de la procédure budgétaire pour l'établissement du budget de l'exercice suivant, lequel est de la responsabilité première de la commission des budgets du Parlement européen. Elle l'entreprend dès la fin de l'année (en 1977, 1979, 1980 et 1983), ou plus tardivement, c'est-à-dire fin janvier (en 1983) ou même en février (en 1979 et 1985). Dans ce dernier cas, l'explication en est que la procédure de décharge pour l'exercice budgétaire 1982 avait abouti à un refus, le 14 novembre 1984, pour n'arriver à une conclusion que le 15 mars 1985.

3. Le Conseil émet sa recommandation, ces dernières années, durant la première quinzaine de mars (en 1983, 1984 et 1985), ce qui permet au Parlement européen d'en prendre connaissance aisément avant l'obligation qui lui est faite de décider de la décharge avant le 30 avril. Lorsque l'avis est émis durant la deuxième quinzaine de mars (en 1980, 1981 et 1982), le Parlement est en difficulté, car sa session d'avril se situe au milieu du mois. En 1979, l'avis n'avait même été émis qu'en mai ; il est vrai que nous étions alors à une période de transition. De même, un cas ancien ne mérite plus l'attention (en 1978).

4. Le Parlement européen, quant à lui, n'a respecté les délais réglementaires qu'une fois (en 1985). Il est vrai que par deux fois (1982 et 1984) il a demandé un ajournement de la décharge, ce qui a abouti à un octroi retardé (le 14 janvier 1983 pour la décharge de 1980) et à un refus le 14 novembre 1984. Dans quatre cas, nous

assistons à des retards plus ou moins longs : un mois en 1980 et 1983, deux mois en 1981, sept mois en 1979 et huit mois en 1978. Ces quelques constatations montrent que la procédure de décharge n'est pas menée par le Parlement européen sans douleur et hésitations.

C. La commission du contrôle budgétaire du Parlement européen

L'instance de travail du Parlement européen est sa commission du contrôle budgétaire, instituée après sa première élection au suffrage universel, en septembre 1979. Auparavant, les travaux de décharge étaient menés par la commission des budgets, puis par une sous-commission, créée en son sein, le 15 juin 1976 (3).

Le tableau n° 2 (ci-dessous) donne la composition politique et nationale de la commission du contrôle budgétaire dans les deux Parlements élus au suffrage universel.

TABLEAU 2

COMPOSITION POLITIQUE ET NATIONALE DE LA COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE DU PARLEMENT EUROPÉEN APRÈS SON ÉLECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL										
	S	PPE	ED	COM	L	DEP RDE	DR	COOR ARC	NI	*
élections du 10 juin 1979										
B	1	1								2
DK				1						1
D	2	3			2					7
EL		1								1
F	2					1				3
Irl	1	1						1		3
It	1	1		2						4
L					1					1
NL		1								1
UK	1		4							5
**	8	8	4	3	3	1	-	1	-	28
élections du 17 juin 1984										
B		1								1
DK				1						1
D	4	3						1		8
EL		1							1	2
F	2				1	2				5
Irl		1								1
It		1		2						3
L		1			1					2
NL	1	1								2
UK	2		3							5
**	10	8	3	3	2	2	1	1	1	30

(*) (20) Signification des sigles des sept groupes politiques :

S : groupe socialiste (vingt Français).
PPE : groupe du parti populaire européen (groupe démocrate-chrétien) (neuf Français).

Le nombre de ses membres est passé de 27 à 28 (2° élargissement), puis à 30 actuellement (2° élection au suffrage universel). En regardant le tableau, il faut s'attacher à sa composition politique qui n'a guère été modifiée d'une élection à l'autre, pas plus que la composition du Parlement européen lui-même, dont elle est la miniaturation. Relevons toutefois une augmentation du nombre de socialistes, une diminution de celui de conservateurs britanniques et un échange entre libéraux et RDE.

La composition nationale n'est, par contre, pas une reproduction du Parlement lui-même. Certaines nationalités sont plus que d'autres intéressées par les questions de contrôle. En effet, si la répartition entre groupes politiques photographie la composition du Parlement, la répartition au sein de chaque groupe résulte d'équilibres moins fins. Le tableau n° 2 montre, par exemple, une présence allemande plus élevée à la commission du contrôle budgétaire que dans l'hémicycle (26,6 % au lieu de 18,7 %), alors que les présences française et britannique sont inférieures (16,6 % au lieu de 18,7 %) ou même presque de moitié pour la présence italienne (10 % au lieu de 18,7 %).

La commission du contrôle budgétaire, dont le rôle de chef de file est devenu exclusif en la matière, est présidée, depuis l'origine, par M. Heinrich Aigner (PPE allemand), un des pères des clauses du Traité de 1975 concernant la Cour des comptes (2).

Les compétences de la commission du contrôle budgétaire — comme celle des seize autres « commissions parlementaires permanentes » — ont été fixées par le Parlement européen, le 19 mai 1983 (22).

« Cette commission est compétente pour les questions ayant trait » :

« — au contrôle des mesures financières et budgétaires prises pour la réalisation des politiques communautaires ; au contrôle de l'utilisation des crédits inscrits au budget des institutions communautaires (y compris les Fonds : FEOGA, Fonds social, FEDER, FED), le cas échéant en collaboration avec les commissions concernées,
« — à la décharge relative à l'exécution des budgets communautaires, en vertu des dispositions des traités ; aux règlements financiers et au droit coutumier en vigueur ainsi qu'aux relations, par l'intermédiaire du Président du Parlement européen, avec la Cour des comptes chargée d'assister le Parlement dans sa fonction de contrôle des comptes et de la gestion financière des institutions. Pour ce qui est du Parlement européen, le Président soumet au bureau et à la

ED : groupe des démocrates européens (European democratic group) (92 % conservateurs britanniques).

COM : groupe communiste et apparentés (dix Français).

L : groupe libéral et démocratique (douze Français).

RDE : groupe du rassemblement des démocrates européens (aux deux tiers RPR) (vingt Français) (ex DEP).

ARC : groupe arc-en-ciel : fédération de vingt parlementaires (aucun Français) qui succède en quelque sorte au « groupe de coordination technique et de défense des groupes et des parlementaires indépendants » indiqué sur ce tableau par COOR.

DR : groupe des droites européennes (dix Français).

NI : non-inscrits (aucun Français).

(**) (21) L'ordre protocolaire des Etats membres de la Communauté européenne est l'ordre alphabétique du nom de chacun d'eux dans sa (ses) langue(s) nationale(s). Cet ordre est donc le suivant : Belgique - Belgien, Danmark, Deutschland, Ellas, France, Ireland, Italia, Luxembourg, Nederland, United Kingdom (article 2 du Traité de fusion, modifié par l'article 11 de l'acte d'adhésion du 28 mai 1979).

(22) JOCE C 161 du 20 juin 1983 (page 135).



« commission du contrôle budgétaire, l'état des comptes
« et les réponses données aux observations de la Cour
« des comptes,
« — aux mesures prises par les institutions comme
« suite aux décisions de décharge prises par le Parle-
« ment,
« — au contrôle de l'exécution du budget, en particulier
« sur la base des rapports trimestriels des institutions,
« ainsi qu'à l'examen et au contrôle des engagements et
« des mouvements de crédits et à l'utilisation des crédits
« en cours d'année,
« — aux virements de crédits constituant une mesure
« d'exécution du budget (conformément à l'accord avec la
« commission des budgets),
« — au bilan financier des Communautés,
« — au contrôle des activités financières et administrati-
« ves de la CECA,
« — au contrôle des mesures exécutées par la Banque
« européenne d'investissement sur la base d'un mandat
« ou d'un transfert de compétences de la Commission
« dans le cadre de l'exécution des politiques commu-
« nautaires,
« — au contrôle financier des organes du Parlement, à
« la clôture de ses comptes, et à la décharge relative à
« l'exécution de son budget et aux décisions prises dans
« ce cadre (légalité et régularité des dépenses, efficacité
« et opportunité de la gestion budgétaire). La commis-
« sion prépare dans ce contexte la décision de décharge
« pour le Parlement (article 114 du règlement),
« — aux relations par l'intermédiaire du Président du
« Parlement européen, avec la Cour des comptes et les
« instances nationales de contrôle,
« — à l'application de l'article 51 du règlement concer-
« nant la nomination des membres de la Cour des
« comptes.
« Dans l'application des pouvoirs de contrôle du Par-
« lement, qui vont de l'autorisation budgétaire au
« contrôle de l'exécution, la commission du contrôle
« budgétaire est appelée à collaborer étroitement avec
« la commission des budgets, de même qu'avec le Pré-
« sident et le bureau du Parlement européen qui exer-
« cent les fonctions qui leur sont dévolues par le règle-
« ment, notamment en ses articles 113 paragraphe 3,
« 115 paragraphe 4 et 18 paragraphe 4 ».

D. Le « rapporteur général » pour la décharge du budget général

Pour chaque exercice budgétaire, trois rapporteurs sont désignés, l'un pour la décharge des comptes du budget général, l'autre pour les comptes du FED et le troisième pour les comptes de la CECA. Le premier est celui dont le mandat est de très loin le plus important.

Le rapporteur pour la décharge du budget général est le personnage central de cette procédure. Depuis l'élection du Parlement au suffrage universel direct, le 10 juin 1979, les sept rapporteurs suivants se sont succédés :

- pour 1977 : M. Aigner (PPE allemand) (23) ;
- pour 1978 : M. Battersby (conservateur britannique) ;
- pour 1979 : M. Irmer (libéral allemand) ;
- pour 1980 : M. Key (socialiste britannique) ;
- pour 1981 : M. Schön (PPE allemand) ;
- pour 1982 : Mme Boserup (communiste danoise) ;
- pour 1983 : M. Price (conservateur britannique).

(23) M. Aigner, Président de la commission du contrôle budgétaire reprend la tâche non achevée de Lord Bruce of Donington (socialiste britannique).

Le lecteur n'aura pas manqué de remarquer encore une fois que certains groupes politiques et surtout certaines nationalités semblent avoir une préférence pour les questions de contrôle.

Le rapporteur est aidé dans son travail par le secrétariat commun de la commission des budgets et de la commission du contrôle budgétaire, mais également par un certain nombre — élevé d'ailleurs, puisqu'il atteint le nombre de dix-neuf — de rapporteurs adjoints, appartenant à la commission du contrôle budgétaire, spécialisés dans un des domaines de la décharge (24). Ce rapporteur est donc un véritable « rapporteur général ».

Le rapport lui-même est un document d'un grand intérêt. Ainsi, ce que l'on appelle le « Rapport Price » est une somme considérable d'informations, de réflexions et de propositions, représentant 300 pages dactylographiées en cinq documents (25) :

- Partie A : décision et résolution (21 pages) ;
- Partie B : exposé des motifs (23 pages) ;
- Partie C : avis émis par huit commissions (83 pages) ;
- Partie D : documents de travail (158 pages) ;
- Partie E : tableaux récapitulatifs des lignes budgétaires affectées par les amendements au budget 1983 adoptés par le Parlement européen (15 pages).

E. Les débats de décharge des comptes du budget général en séance plénière du Parlement européen

Le débat en séance plénière du Parlement européen ne se distingue pas toujours avec éclat alors que les travaux en commission des budgets sont très approfondis. Nous n'évoquerons ici que deux des trois débats qui font l'objet central de cet article : celui du 18 mai 1983 (26) et celui du 16 avril 1985 (27), réservant un chapitre séparé au refus de décharge, le 14 novembre 1984.

1. Le débat du 18 mai 1983 sur la décharge 1981

La journée ne fut pas chaude.

Reporté de la session d'avril (145) à celle de mai, le débat eut lieu le mercredi 18 mai 1983, de 12 h 20 à 13 h 10, et de 16 h 45 à 17 h 10, c'est-à-dire pendant une

(24) Liste des « rapporteurs adjoints » pour la décharge 1983 :

1) Ressources propres : M. Ryan (PPE, Irlandais) ; 2) Dépenses institutionnelles, à l'exclusion de la Commission (Parlement, Conseil, Cour de justice, Cour des comptes) : M. Wettig (SOC, Allemand) ; 3) Section « Garantie » du FEOGA : produits laitiers : M. Marck (PPE, Belge) ; 4) Section « Garantie » du FEOGA : céréales : M. Mouchel (RDE, Français) ; 5) Section « Garantie » du FEOGA : viandes et autres produits : Mme Barbarella (COM, Italienne) ; 6) Section « Garantie » du FEOGA : fruits et légumes : M. Schreiber (SOC, Allemand) ; (*) 7) Section « Garantie » du FEOGA : vin : M. Dankert (SOC, Néerlandais) ; 8) Section « Garantie » du FEOGA : huile d'olive et oléagineux : Mme Boserup (COM, Danoise) ; 9) Section « Orientation » du FEOGA : M. Giummarra (PPE, Italien) ; 10) Pêche (Garantie et Orientation) : M. Battersby (ED, Anglais) ; 11) Fonds régional : M. Martin (SOC, Anglais) ; 12) Fonds social : M. Pitt (SOC, Anglais) ; 13) Energie, Recherche, Transports, etc. : M. Cornelissen (PPE, Néerlandais) ; 14) Politique industrielle, Innovation, Marché de l'information, Technologie : Mme Scrivener (L, Française) ; 15) Coopération et développement (tout sauf Aide alimentaire) : Mme Fuillet (SOC, Française) ; 16) Aide alimentaire : M. Fellermaier (SOC, Allemand) ; 17) Dépenses de personnel, de fonctionnement et immobilières : M. Price (ED, Anglais) ; 18) Organismes non centralisés (JET, CCR, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, Ecoles européennes, etc.) : M. Schön (PPE, Allemand) ; 19) Emprunts et prêts : activités de la BEI : M. Dimitriadis (DR, Grec).

(*) Par manque des données lui permettant la rédaction d'un rapport, M. Dankert avait en fait renoncé à son mandat.

(25) Documents PE 95.678, non publiés.

(26) Compte rendu in extenso de la séance du 18 mai 1983 (n° 1-299).

(27) Compte rendu in extenso de la séance du 16 avril 1985 (n° 2-325).

heure un quart. Outre le rapporteur et le commissaire au budget, M. Tugendhat, Vice-Président de la Commission, sont intervenus deux parlementaires le matin, devant une douzaine de leurs collègues, et cinq l'après-midi (26).

De 18 h 00 à 18 h 15, ont lieu les votes. Dix amendements à la proposition de résolution de M. Schön sont déposés. Trois sont adoptés, sept rejetés (28). Le vote final fut pris — il m'a semblé — à l'unanimité (29).

2. Le débat du 16 avril sur la décharge 1983

La journée fut beaucoup plus riche que la précédente.

Le débat eut lieu le mardi 16 avril 1985 de 9 h 05 à 11 h 48, soit pendant deux heures trois quarts, ce qui s'explique également par le fait que les trois procédures de décharge, budget général, CEEA et les deux satellites, étaient concomitantes cette année là. Outre les trois rapporteurs, prirent la parole, le nouveau commissaire au budget, M. Christophersen, Vice-Président de la Commission et treize parlementaires.

De 18 h 24 à 19 h 46 ont lieu les votes (30). Vingt et un amendements à la résolution de M. Price sont déposés.

(28) Parmi les sept amendements rejetés, l'un (n° 9, déposé par Mme Nikolaou) consistait à supprimer le point 30 ainsi libellé : « Le Parlement invite la Commission à examiner la possibilité de suspendre le paiement des aides (du FEOGA/Garantie) aussi longtemps qu'il existe un soupçon fondé de fraude ». Ce texte avait été rejeté par 95 contre 71 et 8 abstentions, soit 174 votants.

(29) JOCE n° C 161 du 20 juin 1983 (pages 79 à 81 et 98 à 111) où l'on trouve également le texte des décisions publiées dans le JOCE n° L 174 du 30 juin 1983, déjà cité (15) et qui est, par conséquent, publié deux fois :

1. décision donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1981 concernant les sections I-Parlement, II-Conseil, III-Commission, IV-Cour de justice, V-Cour des comptes.
2. Décision donnant décharge à la Commission des Communautés européennes concernant l'exécution des opérations du quatrième Fonds européen de développement pour l'exercice 1981.
3. Décision donnant décharge à la Commission des Communautés européennes concernant l'exécution des opérations du cinquième Fonds européen de développement pour l'exercice 1981.
4. Résolution contenant les observations sur les décisions relatives à la décharge sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1981 ».

(30) JOCE n° C 122 du 20 mai 1985 (pages 23 et 34 à 52), où l'on trouve également le texte des décisions publiées déjà au JOCE L 132 du 21 mai 1983 (17) et qui est, par conséquent, publié deux fois :

1. décision donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1983 en ce qui concerne les sections I-Parlement, II-Conseil, III-Commission, IV-Cour de Justice, V-Cour des Comptes.
2. résolution contenant les observations qui font partie intégrante de la décision donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1983.
3. résolution sur l'ajournement des décisions sur la décharge à donner à la Commission pour les deuxième, troisième, quatrième et cinquième Fonds européens de développement pour l'exercice 1983.
4. décision donnant décharge à la Commission des Communautés européennes pour la reddition des comptes de la CEEA pour l'exercice 1983.
5. résolution
— sur le rapport de la Cour des Comptes sur les états financiers au 31 décembre 1983 de la Communauté européenne du charbon et de l'acier...
— sur le rapport (annexe au rapport annuel CEEA 1983) de la Cour des Comptes relatif à la gestion comptable et à la gestion financière.
6. décision donnant décharge au conseil d'administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle sur l'exécution de son budget pour l'exercice 1983.
7. décision donnant décharge au conseil d'administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail sur l'exécution de son budget pour l'exercice 1983.

— JOCE n° C 175 du 15 juillet 1985 (pages 283 à 290) où l'on trouve également le texte des décisions publiées déjà au JOCE n° L 174 du 4 juillet 1985 (18) et qui est, par conséquent, publié deux fois :

1. décision donnant décharge à la Commission pour la gestion financière des deuxième et troisième Fonds européens de développement durant l'exercice 1983.

sés. Neuf sont adoptés, onze rejetés et un déclaré caduc. Nous nous référerons par la suite à ces vingt votes qui concernaient :

— soit les relations entre institutions : rapports avec la Commission (53) (56) (57), avec le Conseil (51) (52), ou avec la Cour des comptes (49) (50) ;

— soit des questions horizontales (58) (61) ;

— soit des questions sectorielles (64) (66) (68) (69) (71) (72) (73) (74) (75) (77) (78).

A 18 h 52, se tient un vote nominal électronique sur l'ensemble de la proposition de résolution. Il est acquis par 224 voix pour, 16 contre et 4 abstentions (31). Cinq minutes plus tard, avait lieu le vote de la résolution de M. Härlin sur les comptes de la CEEA, dont nous reparlerons plus loin.

Le 15 juin 1985, le Parlement européen achevait ses travaux sur les décharges pour 1983 en votant les textes relatifs aux FED (30).

2. décision donnant décharge à la Commission pour la gestion financière du quatrième Fonds européen de développement durant l'exercice 1983.

3. décision donnant décharge à la Commission pour la gestion financière du cinquième Fonds européen de développement durant l'exercice 1983.

4. résolution contenant les observations qui accompagnent les décisions d'octroi de la décharge relatives à la gestion financière des deuxième, troisième, quatrième et cinquième Fonds européens de développement durant l'exercice 1983 (doc. A 2-39/85).

5. résolution sur le contrôle budgétaire des mesures mises en œuvre dans le cadre de la politique commune de la pêche (doc. A 2-34/85).

(31) Les seize opposants se recrutent parmi le RDE (13 dont 9 parlementaires français), les communistes (2) et les non inscrits (1). Les 4 abstentions sont 1 PPE, 1 RDE et 2 ARC (19).

L'explication de l'opposition du groupe RDE se trouve dans l'« explication du vote » de M. Guernier :

« Le rapport de M. Price est un remarquable travail d'analyse et de réflexion appuyé sur le rapport de la Cour des comptes et très longuement examiné en commission avec la plus grande attention.

« Ce rapport comporte des propositions qui sont tout à fait pertinentes lorsqu'il demeure dans les limites de la compétence qui est reconnue à notre commission du contrôle budgétaire, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de la gestion régulière et rigoureuse des dépenses autorisées par l'autorité budgétaire.

« En revanche, Monsieur le Président, nous ne pouvons suivre la majorité de la commission du contrôle budgétaire lorsque le rapport déborde de ses limites pour élever une critique des politiques communautaires elles-mêmes, ce qui est le cas du chapitre consacré par M. Price à la politique agricole commune dans les articles 38 et suivants du rapport.

« Nous ne pouvons approuver un tel débordement de procédure. Et nous faisons par ailleurs une objection de fond au rapport de M. Price, précisément en ce qu'il comporte une critique de la politique agricole commune.

« Que signifient les termes « un manque croissant de cohérence de la politique agricole commune » ? Cela signifie-t-il que cette incohérence de la politique agricole commune est due aux exigences des différents États membres, à leurs pratiques abusives de l'unanimité au sein du Conseil et, en partie, aux changements intervenus au cours de ces dernières années dans les mécanismes de l'offre et de la consommation ? Il ne s'agit pas là d'une critique de la gestion de la Commission, considérée comme un moyen rigoureux de dépenser l'argent de la Communauté, mais comme une critique de fond à une politique délibérée par la Communauté, et l'une des plus importantes politiques.

« Je vous fais également juges de l'article 46, où il est dit que nous devons recommander à la Commission de faire des analyses de rentabilité, de revoir la politique menée en ce qui concerne les points suivants : le stockage privé, la limitation à la fin de la campagne des ventes à l'intervention, la mise en vigueur de normes communautaires de qualité pour les fruits et légumes, la distillation de l'alcool de raisins et de fruits, etc.

« Monsieur le Président, il y a là un débordement manifeste de compétence, et l'on touche aux domaines qui sont des choix politiques de fond, et non seulement des choix de procédure.

« En conséquence, Monsieur le Président, — et ce sera ma conclusion — notre groupe accordera naturellement la décharge, mais ne peut, dans les conditions que je viens d'indiquer, voter la résolution proposée par M. Price — et nous le regrettons — parce que, je le répète, il s'agissait là d'un excellent travail fait avec beaucoup d'attention et de soin ».



E. La présentation matérielle de la décision de décharge

Au stade actuel de l'évolution des choses, une décision de décharge est constituée de deux éléments : la décision proprement dite, et une résolution. Ainsi, la décision du 16 avril 1985 se présente de la façon suivante au Journal Officiel des Communautés européennes.

II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

PARLEMENT EUROPÉEN

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN du 16 avril 1985

donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1983 en ce qui concerne les sections I - Parlement, II - Conseil, III - Commission, IV - Cour de justice, V - Cour des comptes

(85/258/CECA, CEE, Euratom).

Le Parlement Européen

— vu le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, et notamment son article 78 octavo,

— vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 206 ter,

— vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 180 ter,

— vu le budget et les deux budgets rectificatifs et supplémentaires pour l'exercice 1983,

— vu le compte de gestion et le bilan financier relatifs à l'exercice 1983,

— vu le rapport de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1983 et les réponses des institutions,

— vu la recommandation du Conseil relative à la décharge à donner à la Commission (dcc. C 2-3/85),

— vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire, les documents de travail annexés relatifs aux différents secteurs de la politique communautaire et les avis de la commission de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, de la commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie, de la commission des affaires sociales et de l'emploi, de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs, de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports, de la commission du développement et de la coopération et de la commission des droits de la femme (doc. A 2-10/85).

1. donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget de 1983 sur la base des montants suivants :

A. Recettes et dépenses pour l'exercice 1983

1. Recettes (Ecus)

Recettes de l'exercice 1983	24 765 506 220
Reports de 1982 tombés en annulation	302 061 138
Bénéfices de change	47 947 118
Total	25 115 514 476

2. Dépenses

Paiements effectués pour l'exercice	23 101 563 603
Crédits reportés à 1984	1 706 775 258
Solde inutilisé à rembourser	70 766
Total	24 808 409 627

3. Solde de l'exercice (1-2) 307 104 849

B. Bilan au 31 décembre 1983

Actif	
Valeurs immobilisées	9 623 277 814
Valeurs d'exploitation	27 554 032
Valeurs réalisables	251 609 588
Comptes de trésorerie	3 338 525 231
Comptes de régularisation	166 621 719
Total	13 407 588 384
Passif	
Capitaux permanents	10 487 402 170
Dettes à court terme	2 705 466 385
Comptes de régularisation	214 719 829
Total	13 407 588 384

2. consigne ses observations dans la résolution qui fait partie intégrante de la présente décision ;

3. charge son président de transmettre la présente décision et la résolution contenant ses observations à la Commission, au Conseil, à la Cour de Justice, à la Cour des comptes, au Comité économique et social, à la Banque européenne d'investissement et aux parlements des Etats membres et d'en assurer la publication au Journal Officiel des Communautés européennes (série L).

Fait à Strasbourg, le 16 avril 1985.

Suit une résolution intitulée « résolution contenant les observations qui font partie intégrante de la décision donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1983 ».

Cette résolution du 16 avril 1985 se signale par son volume — cent paragraphes, chiffre de symbole et neuf pages du Journal Officiel — volume jamais atteint comme le montre le tableau n° 3 (ci-contre), qui reprend les observations mentionnées sous forme de résolution du Parlement européen faisant partie intégrante de chaque décision donnant décharge relative à l'exécution du budget général, aux comptes CECA, à la gestion financière des Fonds européens de développement, à l'exécution du budget de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (appelée Fondation) et à l'exécution du budget du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (appelé Centre) pour les exercices 1976 à 1983.

Quelques remarques doivent être faites :

— en ce qui concerne la décharge sur l'exécution du budget général pour l'exercice 1982, il s'agit des observations reprises dans la résolution informant la Commission des motifs pour lesquels l'octroi de la décharge a dû être ajourné ;

— en raison des retards intervenus dans la clôture des comptes de la CECA pour les exercices 1978 et 1979, les observations concernant ces exercices sont mentionnées dans une seule résolution ;

— les recommandations du Conseil concernant la décharge relative aux budgets respectifs de la Fondation et

du Centre pour les exercices 1976, 1977 et 1978, n'ayant pas été transmises en temps voulu, ont contraint le Parlement à reprendre les observations pour chacun de ces organismes en une seule résolution.

— les observations pour les exercices 1977 à 1981 concernant le FED sont reprises dans les résolutions relatives au budget général, et en ont donc été décomptées.

TABEAU 3

NOMBRE DE POINTS DES RÉSOLUTIONS INTÉGRÉES AUX DÉCISIONS DE DÉCHARGE POUR LES COMPTES DE :								
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
BUDGET GÉNÉRAL	64	49	60	70	22	59	16	100
CECA	19	18	11		10	16	10	11
FED	6	2	1	5	1	6	12	39
FONDATION	12		5		9	3	7	0
CENTRE	13		7		5	2	8	0
TOTAL	89				47	86	53	150

L'examen du contenu des cent points de la résolution du 16 avril 1985 est révélateur des centres d'intérêt du Parlement. La moitié concerne des thèmes horizontaux [1 à 25, 99 et 100], les recettes [26 à 33] et le FEOGA/Garantie [34 à 49]. Les autres couvrent divers sujets : la pêche [50 à 55], le Fonds social [56 à 61], la recherche-développement [62 à 69], l'aide au pays tiers [70 à 86], divers sujets [87 à 89], les écoles européennes [90 et 91], l'activité emprunt-prêt [92 à 95] et quelques points de procédure [96 à 98].

IV. — LE REFUS DE DÉCHARGE DU 14 NOVEMBRE 1984

Le refus de la décharge pour les comptes de 1982 a été un événement considérable qui a terni les derniers jours de la Commission Thorn. Son histoire et sa signification méritent d'être décrites. Pour arriver à cet extrême, il avait fallu franchir quatre étapes.

A. Les premières réflexions de la commission du contrôle budgétaire

Les premiers travaux de Mme Boserup (communiste danoise), nommée « Rapporteur général » le 12 juillet 1983, ne comportent aucune allusion à un refus de décharge.

B. La décision d'« ajournement » du Parlement européen du 10 avril 1984

Pourtant, dès le mois de mars 1984 aussi bien le Président de la commission du contrôle budgétaire que le rapporteur préconisent de refuser la décharge. La commission du contrôle budgétaire, lors de sa réunion

du 28 mars 1984, se prononce pour un ajournement, le refus de décharge étant écarté par 10 voix pour et 15 contre. De même, un amendement du PPE visant à refuser la décharge est introduit en séance plénière le 10 avril 1984, mais est écarté par 74 voix pour, 102 voix contre et 9 abstentions (32). Par contre, l'ajournement est voté par 169 voix, contre aucune, et 10 abstentions.

Il est important de relever que le Parlement, par cette résolution de simple ajournement (33) fait porter la plupart de ses critiques sur le terrain de l'exécution budgétaire, bien que certains reproches (point 4 sur la gestion des « Milk Marketing Boards » au Royaume-Uni et point 6 sur la réalisation de l'opération « beurre de Noël ») n'aient pas à être rattachés directement au budget de 1982, étant postérieurs à celui-ci.

Cependant, le Parlement adresse comme premier reproche à la Commission de ne pas avoir usé, de façon convenable, de son droit d'initiative, en négligeant de soumettre les propositions appropriées sur le plan des politiques (point 2 de la résolution). Il s'agit là d'une politisation de la procédure. Ce point est d'ailleurs encore accentué lors du débat, notamment dans l'intervention en séance plénière du Président de la commission du contrôle budgétaire et des porte-parole de certains groupes politiques.

Dans ses grandes lignes, la résolution d'ajournement du 10 avril 1984 se situe donc, mais en partie seulement, dans la foulée des résolutions traditionnelles, relatives aux exercices précédents, avec certains points déjà connus (par exemple : non-exécution des amendements du Parlement, retard dans l'exécution de l'aide alimentaire) et certains points circonstanciels nouveaux, ce qui est normal. La portée politique de l'action du Parlement est cependant devenue prépondérante.

C. La réponse de la Commission du 1^{er} août 1984

La Commission fournit dès le 1^{er} août 1984 — c'est-à-dire sans attendre la fin du délai que le Parlement avait imparti, c'est-à-dire fin septembre — un document (35) comportant des réponses exhaustives à chacun des points soulevés par la résolution d'ajournement. Le Parlement ne l'entendra pas ainsi, puisque nous pourrions lire dans sa décision du 14 novembre 1984 : « Le Parlement § 3 : estime que les réponses écrites fournies « par la Commission à ces problèmes fondamentaux ne répondent pas d'une manière appropriée à la grave « préoccupation du Parlement et que, notamment, la « Commission ne présente aucune proposition susceptible de remédier rapidement et efficacement à cet état « de fait ».

D. La position de la commission du contrôle budgétaire à l'automne 1984 (Projet du 15 octobre 1984)

Dès la rentrée, la commission du contrôle budgétaire, du Parlement nouvellement élu, se saisit de la question. Malgré les réponses fournies, les assurances données

(32) Se sont exprimés pour le refus de décharge 74 parlementaires, soit 1 S, 56 PPE (tous sauf deux), 3 ED, 2 COM, 2 L, 7 DEP et 3 NI ; ont voté contre : 102 parlementaires, soit 55 S (tous sauf 1), 28 ED, 10 COM et 9 L. Les 9 abstentions ont été : 2 PPE, 2 ED, 3 L et 2 divers.

Ce sont donc les socialistes et les conservateurs britanniques (ED) qui ont empêché le refus de décharge déjà en avril.

(33) Compte rendu in extenso de la séance du 10 avril 1984 (n° 1-313).

(34) JOCE n° C 127 du 14 mai 1984.

(35) Document COM (84) 475 final du 1^{er} août 1984 non publié (82 pages).



ou encore les progrès faits dans certains domaines, par la Commission, la tendance est au durcissement. Elle ne s'intéresse pas tant aux insuffisances constatées dans le cadre de l'exécution budgétaire en 1982, mais cherche à élargir le débat, pour porter un jugement sur l'ensemble du mandat exercé par la Commission Thorn pendant quatre ans.

Ainsi, le 15 octobre 1984, la commission du contrôle budgétaire vote un projet de résolution par 10 voix (PPE, COM et des SOC) contre 3 (ED) et 4 abstentions (L et des SOC), projet qui présente les changements significatifs suivants par rapport à la résolution d'ajournement du 10 avril 1984.

Les critiques nouvelles par rapport à la résolution du 10 avril 1984 : 1) le point D des « considérants » et le paragraphe 5 du projet de résolution attaquent directement l'exercice du mandat pendant quatre ans par la Commission ; 2) le paragraphe 4 déplore que la Commission n'ait pas transmis certains documents au Parlement (concernant le dossier des « Milk Marketing Boards ») ; 3) le paragraphe 3 reproche à la Commission de ne pas avoir fourni des réponses satisfaisantes.

Les critiques abandonnées par rapport à la résolution du 10 avril 1984 : 1) le reproche concernant l'exercice du droit d'initiative (bien qu'il se fût agi du seul point de portée véritablement politique concernant les relations institutionnelles) ; 2) les faiblesses dans l'exécution des crédits du domaine Industrie/Energie ; 3) les remarques concernant l'organisation interne de la Commission (adaptation de l'organigramme) et 4) la seule critique visant directement le Conseil (retard dans l'action et absence de lutte contre les fraudes).

E. La préparation du débat et le débat du 14 novembre 1984

Le débat en session plénière est précédé d'intenses discussions entre groupes politiques, qui aboutissent à modifier substantiellement le 14 novembre 1984 (36) le projet de résolution de la commission du contrôle budgétaire du 16 octobre 1984 (37).

Les éléments nouveaux par rapport au projet de résolution du 16 octobre 1984 : 1) une référence explicite est faite à la révision du Règlement interne du Parlement du 27 mars 1984, portant organisation des conditions pour le refus de la décharge (11) ; 2) la déclaration du Commissaire au budget, M. Tugendhat, du 7 juillet 1977 assimilant le refus de décharge, sur le plan pratique, à un désaveu de la Commission, devant entraîner sa destitution, est rappelée et citée ; 3) une invitation est faite aux Membres de la Commission, auxquels le refus de la décharge est imputable politiquement, à en tirer les conclusions qui s'imposent ; et 4) reproche est fait à la Commission d'avoir été incapable d'évaluer correctement l'évolution des productions agricoles, aboutissant ainsi à des excédents, et critique est adressée à la Commission d'avoir accepté le nouveau règlement du Conseil concernant l'Aide alimentaire, lequel limiterait les pouvoirs du Parlement européen.

Les éléments abandonnés du projet de résolution du 16 octobre 1984 : 1) bien qu'il soit fait état « du caractère très étendu des insuffisances et carences de la Commission », ces critiques ne sont plus mises en rap-

port avec l'ensemble de la période de quatre ans du mandat de la Commission ; et 2) la critique concernant le dossier « Milk Marketing Board » et le reproche d'une prise en compte insuffisante des refus de visa du Contrôleur financier dans cette affaire sont abandonnés.

Relevons encore que le texte définitif, portant refus de décharge, est voté par le Parlement moyennant une série d'aménagements ayant pour but :

— de supprimer la mise en cause de l'ensemble du mandat de la Commission. Cette suppression est exigée par le Groupe PPE (dans le but d'éviter une division dans le Groupe) et par le Groupe Libéral (à l'appui de sa position générale critique à l'égard d'un refus de décharge). Le Président de la commission du contrôle budgétaire et le rapporteur y donnent leur accord, sans consulter à nouveau la commission du contrôle budgétaire ;

— de faire état des conséquences que le Parlement attend, en cas de refus de la décharge, de la part de la Commission sur les plans personnel et collégial (ajout exigé par une majorité du groupe socialiste, pour souligner la portée politique de la décision). Ainsi, le paragraphe 6 de sa décision de rejet se lit-il « le Parlement compte que, eu égard à ce qui se précède, les membres de la Commission auxquels le non-octroi de la décharge est politiquement imputable tireront les conclusions qui s'imposent » ;

— d'écarter certaines critiques ponctuelles : affaires des « Milk Marketing Boards » (condition mise par les Travailleurs britanniques au vote de la résolution, finalement reprise par l'ensemble du groupe socialiste, ainsi que par le Président de la commission du contrôle budgétaire et le rapporteur, mais sans nouvelle consultation de la commission du contrôle budgétaire).

F. L'analyse du vote de refus de décharge du 14 novembre 1984

Le vote est acquis le jeudi 4 novembre 1984 à 11 h 00 par 221 voix pour, 100 contre et 35 abstentions (38) dans un tonnerre d'applaudissements.

La Commission est condamnée.

Cette condamnation (39) mérite d'être analysée sous une double optique : celle des groupes politiques et celle

(38) Le panneau électronique en séance avait indiqué comme résultat 219 x 100 x 35. Ces chiffres ont été ensuite rectifiés.

(39) Le vote du Parlement européen a fait les titres de la grande presse. Nous en avons relevé quelques uns :

— « Sensation au sein de la Communauté : le camouflet du Parlement à la Commission » (Le Figaro, le 15 novembre 1984).

— « Le Parlement européen demande implicitement la démission de la Commission de Bruxelles » (Libération, le 15 novembre 1984).

— « Le Parlement européen contre Gaston Thorn » (Le Matin, le 15 novembre 1984).

— « « Première » au sein de la Communauté européenne : le Parlement « renvoie » la Commission de Bruxelles » (La Cité, le 15 novembre 1984).

— « Parlement européen — l'assemblée exige la démission de la Commission Thorn » (La Dernière Heure, le 15 novembre 1984).

— « La Commission refuse la demande du Parlement européen de démissionner, en la qualifiant de réaction colérique du moment » (Financial Times, le 15 novembre 1984).

— « Etat d'urgence pour l'Europe » (Le Monde, le 16 novembre 1984).

— « Pour la première fois dans l'histoire de la CEE le Parlement européen a refusé le quitus à la Commission de Bruxelles pour sa gestion budgétaire de 1982 » (Le Monde, le 16 novembre 1984).

— « La guerre du budget a éclaté entre Bruxelles et Strasbourg » (Le Nouveau Journal, le 16 novembre 1984).

— « Nouveau round dans la guerre européenne : Thorn prend les coups et rate sa sortie » (Le Soir, le 16 novembre 1984).

— « La semaine qui a échoué » (The Economist, le 17 novembre 1984).

(36) Compte rendu in extenso de la séance du 14 novembre 1984 (n° 2-319).

(37) JOCE n° C 337 du 17 décembre 1984.

des nationalités, dont le tableau n° 4 (ci-contre), donne l'expression chiffrée. Ainsi si l'on crée, pour ce qui est des votes par groupe politique, trois catégories, à savoir la première comportant ceux qui ont voté pour le rejet, la deuxième ceux qui ont voté contre ou ceux qui se sont abstenus volontairement et la troisième ceux qui étaient présents mais n'ont pas voté et ceux qui ont été absents, on constate que trois groupes politiques et les non inscrits ont été hostiles à la Commission (20) :

— le RDE (groupe du rassemblement des démocrates européens) 26/ 0/ 2
— le PPE (parti populaire européen) 91/ 6/13
— les DR (droites) 10/ 1/ 5
— les NI (non inscrits) 3/ 0/ 4

Le groupe le plus partagé a été le groupe socialiste : 79/35/16.

Les quatre groupes favorables à la Commission ont été les suivants :

— les démocrates européens 0/48/ 2
— les communistes 1/24/16
— les libéraux 3/18/10
— l'ARC 8/ 3/ 9

Sur le plan des nationalités, relevons que parmi les parlementaires qui ont pris part aux votes, tous les parlementaires de nationalité allemande ont voté contre la Commission, de même que tous les Luxembourgeois, tous les Irlandais (sauf un) et tous les Néerlandais (sauf trois). Les votes partagés se sont trouvés parmi les autres nationalités : ont voté majoritairement pour la Commission : les Britanniques, les Français, et minoritairement, les Belges, les Italiens et les Grecs. Par contre, un seul Danois a voté contre la Commission.

Il est aussi opportun de constater que le paragraphe 5 de la résolution, comportant le refus de la décharge, a été voté par 231 Députés, alors que l'ensemble de la résolution — comportant les différentes raisons motivant un non-octroi de la décharge — a été voté par 221 Membres du Parlement européen, ainsi que nous venons de l'analyser.

En définitive, ce vote est beaucoup plus partagé que celui qui interviendra un mois plus tard lors du rejet du projet de budget 1985 établi par le Conseil, la clé de répartition $221 \times 100 \times 35$ devenant en effet $321 \times 3 \times 16$. Le nombre des absents et des non-votants sera toutefois plus élevé le 13 décembre 1984 : 94 contre 78 (40).

G. Les déclarations de la Commission

Relevons trois déclarations de la Commission durant le débat du 14 novembre 1984 (36).

En ouverture du débat, celle du Commissaire au budget, M. Tugendhat, Vice-Président de la Commission, doit être citée : « En résumé, pour la première fois, le « Parlement a été invité par sa commission du contrôle « budgétaire à refuser d'accorder la décharge à la « Commission. Je demande aux membres du Parlement « de réfléchir sérieusement à ce qu'il leur est demandé « et pour quelles raisons. La proposition de résolution « porte à la fois sur le budget 1982 et sur la gestion de « la Commission au cours de ces quatre dernières

(40) Du même auteur : « Le budget 1985, son environnement politique financier, son rejet et son établissement. La deuxième expérience d'un régime de douzièmes provisoires » dans la revue du Marché Commun n° 289 de juillet-août 1985 (page 401).

TABLEAU 4

Refus de décharge, Le 14 novembre 1984						
venti- lation	Pour	Contre	absten- tions	non votants	absents	total
par groupes politiques (*)						
S	79	27	8	12	4	130
PPE	91	1	5	8	5	110
DE	0	48	0	1	1	50
COM	1	19	5	1	5	41
L	3	5	13	10	0	31
RDE	26	0	0	1	2	29
ARC	8	0	3	8	1	20
DR	10	0	1	5	0	16
NI	3	0	0	1	3	7
Total	221	100	35	57	21	434
par nationalités (**)						
B	12	4	6	1	1	24
DK	1	11	3	0	1	16
D	72	0	0	7	2	81
EL	8	0	4	10	2	24
F	27	14	16	18	6	81
IrL	14	1	0	0	0	15
It	31	26	3	14	7	81
L	5	0	0	1	0	6
NL	19	0	3	2	1	25
UK	32	44	0	4	1	81
Total	221	100	35	57	21	434

(*) Voir (20)

(**) Voir (21)

« années. En ce qui concerne le budget 1982, la Cour
« des comptes, dans son rapport sur cet exercice, for-
« mule un certain nombre de critiques, mais ni par leur
« nombre, ni par leur nature, elles ne diffèrent de celles
« des années antérieures où, bien entendu, la décharge
« avait été accordée. La Commission a répondu en dé-
« tail à toutes ces critiques et a montré par ses actes,
« au cours des années suivantes, qu'elle en avait tenu
« compte, le cas échéant. Le Conseil a recommandé la
« décharge. De plus aucune des commissions spéciali-
« sées du Parlement n'a critiqué, que ce soit en 1982 ou
« plus récemment, d'une manière fondamentale l'exécu-
« tion du budget par la Commission dans les domaines
« qui les intéressaient directement.

« J'ai cherché surtout à réfuter les critiques particuliè-
« res qui avaient été formulées dans la proposition de
« résolution. J'espère sincèrement que le Parlement étu-
« diera soigneusement les arguments de la Commission
« avant de se prononcer ».



A la fin du débat, le Président Thorn devait prendre la parole et déclarer : « Dans ce qui est proposé, c'est l'action d'ensemble de la Commission tout au long de son mandat qui est brutalement et d'une façon incompréhensible pour nous et pour l'extérieur mise en cause par le projet de décision sur la décharge pour l'exercice budgétaire 1982. Je veux que cela soit clair. Dans ces conditions, je dois souligner que c'est le collège en tant que tel qui est interpellé, comme le prescrit le Traité, et non certains de ses membres, comme semblent le souhaiter certains dans cette Assemblée.

Mes collègues et moi, Monsieur le Président, estimons que, si la majorité devait s'orienter sur la voie du refus, en prenant pour base l'actuel projet de décision, le Parlement accomplirait en premier lieu un détournement de procédure et, en deuxième lieu porterait une appréciation sans fondements suffisants ».

Un détournement de procédure parce que la décharge, Mesdames, Messieurs — je ne plaide pas pour notre défense mais pour les institutions — doit se limiter à l'exécution du budget 1982 par la Commission. Or, un certain nombre de critiques formulées n'ont rien à voir, ni avec l'exécution du budget, ni avec l'année 1982. Relisez vos textes.

Deuxièmement, une appréciation sans fondements suffisants, en ce sens que, ni les observations de la Cour des comptes, ni la réalité des actions de la Commission, ne justifient une position aussi radicale que le refus de la décharge pour 1982. Cela ne surprendra personne dans cette enceinte que je le dise et que je le répète.

Monsieur le Président, permettez à un collègue politique et à un homme politique de s'adresser à d'autres hommes politiques. Vous venez de dire — indépendamment de certains aspects de droit budgétaire que nous reconnaissons — que c'est essentiellement une décision politique. Alors, permettez-moi de vous le rappeler : attention aux alliances contre nature. Méfiez-vous de certaines tentations et sachez y résister, pas dans l'intérêt publicitaire, mais dans l'intérêt de la Communauté.

Monsieur le Président, je dois rappeler que les Traités ont voulu que notre Commission soit indépendante. Indépendante dans l'intérêt de la Communauté toute entière. Et vous aurez raison chaque fois que, comme vous l'avez fait dans le passé, vous mettrez en garde mes successeurs et leur direz : attention, restez indépendants, cette Commission ne devra jamais devenir le secrétariat du Conseil, sinon s'en est fini de la Communauté. Elle ne devra jamais non plus devenir le secrétariat du Parlement !

Enfin, il y a tous ceux qui entendent exprimer, par un refus de la décharge, leur déception, leur irritation en présence de la stagnation du processus d'intégration européenne. Mesdames, Messieurs franchement, la Commission, dans son ensemble, partage votre déception et votre irritation. Réfléchissez seulement à ce que changera ce refus de décharge : il ne fera qu'ajouter une confusion, dans les esprits, à tant d'autres. Il risque d'affaiblir la Communauté.

Si le Parlement devait considérer que le comportement de la Commission a été aussi mauvais que cer-

tains l'ont prétendu — Madame Boserup, je vous l'entends dire depuis toujours et je crois que vous ne cesserez jamais de le dire, mais si telle est votre idée — il existe une disposition spécifique du Traité, son article 144, qui vous permet, qui vous fait presque un devoir d'exprimer cette conviction d'une manière non ambiguë. Ne tergiversons pas les uns et les autres avec le Traité.

Soyez assurés, Mesdames, Messieurs du Parlement, que, quel que soit le vote, la Commission, à vos côtés sera prête à faire son devoir, souvent ingrat, souvent pénible, mais absolument indispensable ».

Après les votes, le Président Thorn devait encore déclarer : « Je serai encore plus bref que tout à l'heure. Tous les arguments ont été dits. Je ne peux cacher notre profonde déception, celle de la Commission, face à ce scrutin, et notre inquiétude face à l'abus de procédure. Nous pensons effectivement qu'une décision du Parlement — c'est la démocratie — est une décision et que sa décision nous devons l'accepter. Cela n'a jamais empêché un parlement de se tromper. Cette fois-ci, on s'est trompé de procédure, et on s'est trompé d'adversaire.

Je n'aurai pas à changer l'attitude de la Commission, surtout après, comment dirais-je, les amendements qui ont édulcoré les explications de vote, y compris celles de M. Arndt. Je ne vais pas ajouter un geste inutile à des votes inutiles du point de vue de leurs conséquences opérationnelles. Nous allons continuer tout simplement à faire notre devoir.

(Mouvements divers).

Ce n'est pas à nous à décider de ce qui suivra. Je suis sûr que la Commission future, respectueuse par ailleurs des pouvoirs du Parlement comme nous l'avons toujours été, fera la politique qu'elle jugera nécessaire dans l'intérêt de la Communauté. Même si certains, avec en tête Mme Boserup, s'y opposent : il n'y a qu'une politique pour faire avancer la Communauté, c'est de faire son devoir contre tout le monde et d'essayer de la faire progresser. C'est ce que nous essayons.

(Applaudissements).

H. Considérations sur les conséquences du refus de décharge

La procédure relative à la décharge pour l'exercice 1982 a donc été utilisée sans détour par le Parlement à des fins politiques, dépassant largement le contexte spécifique de cette procédure. Le Parlement a voulu montrer sa volonté politique d'influencer le jeu institutionnel et obtenir que la Commission agisse davantage comme l'« alliée » du Parlement pour peser d'un poids plus lourd sur le Conseil. C'est ainsi que peut être compris ce qui a été appelé le « signal » à la nouvelle Commission Delors. Dans ce but, il n'a pas hésité à faire de la Commission le « bouc émissaire » des difficultés que connaît la Communauté actuellement, dans l'incapacité devant laquelle il se trouve d'agir sur le Conseil, principal responsable de cet état des choses.

Ces constatations étant faites, les conséquences du refus de la décharge pour 1982 peuvent être considérées comme étant les suivantes.

Sur le plan institutionnel

La Commission a considéré que, les critiques étant largement injustifiées et la procédure spécifique de la

décharge ayant été, en fait, utilisée par le Parlement à d'autres fins que celles prévues par les textes, une démission du Collège devait être exclue. Elle a estimé en effet que si le Parlement avait véritablement visé une telle destitution, pour des raisons politiques, il aurait dû avoir recours à la motion de censure (article 144/CEE).

La Commission a constaté que les Traités ont fait de la Commission un Collège et que l'idée de « sanctions » au niveau individuel des Membres de la Commission serait contraire à la solidarité interne qu'implique le statut collégial de l'Institution. L'on doit cependant noter que, de ce point de vue, la résolution du Parlement en date du 27 mars 1984, qui accompagnait la modification du Règlement interne du Parlement, pose un problème à la fois juridique et politique qu'il conviendra d'approfondir.

L'octroi de la décharge étant nécessaire, son absence a donc créé un vide, notamment sur les trois plans suivants :

sur le plan comptable, les comptes de l'exercice 1982 n'étaient pas définitivement arrêtés ;

sur le plan administratif, le « quitus » à donner par chaque Institution aux comptables et comptables subordonnés, à la suite de l'octroi de la décharge, se trouve ainsi délaissé, jusqu'à ce qu'intervienne ensuite la clôture des comptes (41) ;

sur le plan des suites à donner, dans le cadre de l'exécution budgétaire à venir, par les Institutions aux observations et critiques exprimées par la résolution, les dispositions prévues à l'article 85 du Règlement financier ne s'appliquaient pas, car elles ont été conçues formellement seulement dans l'hypothèse de l'octroi de la décharge. En effet, l'octroi de la décharge a des conséquences positives dans la mesure où il implique un rapport au Parlement sur les suites données, c'est-à-dire les mesures concrètes réalisées sur le plan de l'exécution budgétaire par rapport aux observations reprises dans la décision d'octroi de la décharge. En cas de refus, ces contraintes sont en principe absentes, du moins sur le plan de la procédure.

I. La conclusion de la procédure de décharge, le 15 mars 1985

Dès le 21 novembre 1984, M. Aigner, Président de la commission du contrôle budgétaire, a admis que le Parlement ne pouvait pas échapper à l'obligation qu'a l'autorité de décharge d'agir finalement en ce qui concerne l'aspect strictement « comptes ». A cette fin, le rapporteur a élaboré un projet de résolution tendant à clôturer les comptes de l'exercice 1982 (42).

(41) Ainsi, la Commission a accordé quitus à son comptable, conformément à l'article 72 du Règlement financier du 21 décembre 1977, avec des retards plus ou moins longs : le 3 septembre 1980 pour les exercices 1976, 1977 et 1978 ; le 15 octobre 1981 pour l'exercice 1979 ; le 14 février 1983 pour l'exercice 1980 ; le 20 juin 1983 pour l'exercice 1981, le 2 mai 1985 pour l'exercice 1982 et le 28 mai 1985 pour l'exercice 1983.

(42) Document PE 94.182/Res du 6 décembre 1984.

On peut lire dans la conclusion de son exposé des motifs les considérations suivantes :

« 16. Le rapporteur recommande à présent que le Parlement arrête les chiffres figurant dans le projet de proposition de résolution à titre de chiffres définitifs pour 1982, de sorte que les calculs budgétaires relatifs à 1982 puissent être achevés, que certains ajustements consécutifs puissent être pris en compte dans la décision de décharge pour 1983, laquelle devrait être adoptée au cours de la période de session d'avril 1985, et que l'aboutissement du processus puisse apparaître dans le compte de gestion des Communautés européennes pour 1984. Comme il s'agit d'une proposition non-ambiguë, il semblerait qu'un débat en séance plénière soit inutile ».

Pourtant, la présidence de la commission du contrôle budgétaire, qui souhaitait cette procédure simplifiée, ne fut suivie dans cette voie qu'après des délibérations longues et compliquées. Ces délibérations portaient premièrement sur la scission entre le volet politique de la décision de décharge (le refus) et le volet technique de la décision de décharge (la clôture des comptes), distinction jugée inopportune et politiquement non souhaitable par plusieurs membres de la commission du contrôle budgétaire, notamment certains socialistes. La discussion portait également sur la question de savoir si les comptes pourraient être révisés et les chiffres corrigés — thèse défendue par M. Dankert — ou si les comptes devaient uniquement refléter avec exactitude ce qui s'était passé au cours de l'exercice budgétaire concerné.

Après un échange de vues souvent animé, la commission du contrôle budgétaire a finalement tranché en adoptant une formule de compromis : les comptes pourraient éventuellement être corrigés dans le cadre de l'apurement des comptes du FEOGA/Garantie, puisque c'était dans ce secteur que des contestations avaient surgi. Cette position fut confirmée par le Parlement, dans son ensemble, le 15 mars 1985 (43), par l'adoption de la résolution sur la clôture des comptes de l'exercice 1982.

Cette résolution se lit ainsi « le Parlement européen » § 1 prend acte de la proposition présentée par la « Commission pour la clôture des comptes de l'exercice 1982, résumée par les données suivantes.

« ... (suivent des chiffres)

« § 2 estime que les montants suivants donnent lieu à « réserve et doivent donc faire l'objet de remarques « dans les comptes :

« a) Recettes : 9 635 924 Ecus :

« Parmi les irrégularités constatées dans le cadre du « FEOGA, ce montant a été déclaré irrécouvrable par « les Etats membres. Or, l'article 8 paragraphe 2 du règlement n° 729/70 fait obligation à la Commission « d'examiner dans quelle mesure de tels montants peuvent être mis à la charge des Etats membres lorsqu'ils « résultent de négligences ou d'irrégularités imputables « à ces derniers. Les comptes doivent donc faire apparaître que ce montant peut donner lieu à une créance « de la Communauté à l'égard des Etats membres, et « que la Commission a mis — ou mettra — en œuvre la « procédure prévue pour fixer les responsabilités.

« b) Paiements : 33 837 252,07 Ecus.

« Ce montant a été utilisé irrégulièrement en décembre 1982 à titre d'avance du FEOGA pour la période « de janvier 1983 pour couvrir des dépenses de 1982. Il « a été contesté par la Cour des comptes. Cette situation doit être analysée lorsque les comptes du FEOGA « seront liquidés » (44).

En conséquence le 29 juillet 1985, la Commission envoyait au Parlement et au Conseil un rectificatif de la page 9 du volume V du compte de gestion établi pour l'exercice 1982.

Ainsi donc est clairement affirmée la double portée qu'implique la décharge :

(43) Compte rendu in extenso de la séance du 15 mars 1985 du Parlement européen (n° 2-324).

(44) Procès-verbal de la séance du 15 mars 1985 (JOCE C 94 du 15 avril 1985).



— d'une part, sur le plan administratif et comptable, d'arrêter définitivement les résultats de la gestion budgétaire d'un exercice déterminé ;

— d'autre part, d'exprimer un jugement, de caractère essentiellement politique, sur le comportement de l'exécutif, sur base de l'exécution budgétaire dont il s'agit.

Les avatars de la décharge pour 1982 le montrent bien.

V. — LA PROCÉDURE DE DÉCHARGE POUR LES DÉCOMPTES DE LA CECA

La procédure de décharge pour les comptes de la CECA est d'origine complètement pragmatique, sauf pour ce qui est des « crédits administratifs » (voir plus haut point I. B de la première partie).

Nous avons déjà eu l'occasion d'en parler, en montrant au tableau n° 3 que la résolution de décharge pour la CECA a un contenu plus limité, ce qui est normal, la matière étant moins fournie que la résolution sur la décharge pour le budget général.

Relevons encore quelques éléments.

A. Le rapporteur pour la décharge des comptes de la CECA

Pour cette décharge une certaine continuité avait été instaurée avant la deuxième élection du Parlement européen au suffrage universel ;

pour 1977, 1978 et 1979 : M. Antoniozzi (PPE italien) ;
pour 1980, 1981 et 1982 : M. Gabert (socialiste allemand) ;

pour 1983 : M. Härlin (écologiste allemand, ARC).

B. Le débat de décharge des comptes de la CECA en séance plénière du Parlement européen

Nous nous limiterons à relever les débats qui couvrent la période même à laquelle le présent article est consacré.

1. Le débat du 14 avril 1983

Les travaux de la séance du 14 avril 1983 (45) furent consacrés non seulement à la CECA, mais également au FED, à la Fondation et au Centre.

Pourtant ils furent très courts. Huit textes furent votés, dont deux concernaient la CECA (46 § 2 et 3). Outre les

(45) Compte rendu in extenso de la séance du 14 avril 1983 (n° 1-297).

(46) Procès-verbal de la séance du 15 avril 1983 (JOCE C 128 du 16 mai 1983) avec les huit textes suivants :

1. Décision donnant décharge à la Commission pour les activités des deuxième et troisième Fonds européens de développement pour l'exercice 1981.
2. Décision donnant décharge à la Commission pour la reddition des comptes de la CECA pour l'exercice 1981.
3. Résolution sur le rapport de la Cour des comptes sur les états financiers au 31 décembre 1981 de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, sur le rapport de la Cour des comptes sur les prêts à la construction de logements de la CECA.
4. Décision donnant décharge au Conseil d'administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail sur l'exécution de son budget pour l'exercice 1981.
5. Résolution contenant les observations relatives à la décision donnant décharge au Conseil d'administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail sur ses comptes de gestion pour l'exercice 1981.
6. Décision donnant décharge au Conseil d'administration du Centre européen pour la formation professionnelle sur l'exécution de son budget pour l'exercice 1981.
7. Résolution contenant les observations relatives à la décision donnant décharge au Conseil d'administration du Centre européen pour le déve-

loppement de la formation professionnelle sur ses comptes de gestion pour l'exercice 1981.

2. Le débat du 10 avril 1984

Si la journée du 10 avril 1984 devait aboutir à différer l'octroi de la décharge pour les comptes du budget général de 1982, par contre six décisions furent prises et sept résolutions votées (47). Deux de ces textes concernaient la CECA (46 § 5 et 6)).

Sur tous ces points il n'y eut pratiquement pas de débat.

3. Le débat du 16 avril 1985

La décharge fut traitée en même temps que celle pour le budget général (25) (28). La décision prise donna lieu à quelques votes.

Ainsi le rapport Härlin lui-même a-t-il été voté par 243 voix contre 6 et 1 abstention (48).

C. Les signes extérieurs de la décharge des comptes de la CECA

Le Parlement européen s'est efforcé de calquer la décharge pour les comptes de la CECA sur celle pour les comptes du budget général. Dans sa résolution du 15 avril 1983 (46) il s'est d'ailleurs félicité d'y être parvenu,

loppement de la formation professionnelle sur ses comptes de gestion pour l'exercice 1981.

8. Résolution sur les relations entre le Parlement européen et la Banque européenne d'investissement et les modalités de contrôle parlementaire sur les interventions budgétaires associées aux activités de la Banque européenne d'investissement.

(47) Procès-verbal de la séance du 10 avril 1984 (JOCE C 127 du 14 mai 1984 pages 36 à 56) avec les treize textes suivants :

1. Décision donnant décharge à la Commission des Communautés sur les activités du second et du troisième Fonds européen de développement pour l'exercice 1982.

2. Décision donnant décharge à la Commission des Communautés européennes sur les activités du quatrième Fonds européen de développement pour l'exercice 1982.

3. Décision donnant décharge à la Commission des Communautés européennes sur les activités du cinquième Fonds européen de développement pour l'exercice 1982.

4. Résolution sur les observations accompagnant les décisions relatives à la décharge sur l'exécution des opérations des Fonds européens de développement pour l'exercice 1982.

5. Décision donnant décharge à la Commission des Communautés européennes pour la reddition des comptes de la Communauté européenne du charbon et de l'acier pour l'exercice 1982.

6. Résolution :

— sur le rapport de la Cour des comptes sur les états financiers au 31 décembre 1982 de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ;

— sur le rapport (annexe au rapport annuel CECA 1982) de la Cour des comptes sur la gestion comptable et sur la gestion financière.

7. Décision donnant décharge au conseil d'administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle sur l'exécution de son budget pour l'exercice 1982.

8. Résolution contenant les observations relatives à la décision donnant décharge au conseil d'administration du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle sur ses comptes de gestion pour l'exercice 1982.

9. Décision donnant décharge au conseil d'administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail sur l'exécution de son budget pour l'exercice 1982.

10. Résolution contenant les observations relatives à la décision donnant décharge au conseil d'administration de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail sur ses comptes de gestion pour l'exercice 1982.

11. Résolution sur les fraudes commises au détriment du budget communautaire.

12. Résolution sur l'apurement des comptes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « garantie ».

13. Résolution sur la décharge pour l'exercice 1982, section I « Parlement ».

(48) Les 6 voix contre provenaient de 1 S, 4 DR (dont 3 français) et 1 NI et une abstention (libéral français).

puisque l'on peut y lire : « § 1 constate que, pour l'exercice 1981, la procédure de décharge de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, d'autre part, peut enfin être menées à bien simultanément ».

L'usage du vocabulaire est significatif, ainsi que son évolution graduelle.

Ainsi la conclusion de la résolution votée par le Parlement a évolué de la façon suivante depuis quelques années :

— pour les comptes 1971 et 1972, le 7 novembre 1973, le Parlement européen « approuve les comptes de la CECA » ;

— pour les comptes 1973, le 11 juin 1975 et pour les comptes 1974, le 8 mars 1976, le Parlement « prend acte des dépenses et des recettes de la CECA » ;

— pour les comptes 1975, le 28 février 1977, le Parlement utilise la même formule, mais il ajoute « estime pouvoir donner décharge à la Commission des Communautés européennes... » ;

— pour les comptes 1976, le Parlement « donne décharge » le 14 décembre 1977, formule qu'il reprend, le 22 mai 1980, pour les comptes 1977, le 15 décembre 1981 pour les comptes 1978 et 1979, le 16 novembre 1982 pour les comptes 1980, le 15 avril 1983 pour les comptes 1981, le 10 avril 1984 pour les comptes 1982 et le 16 avril 1985 pour les comptes 1983.

VI. — LA PROCÉDURE DE DÉCHARGE POUR LES FED

Cette procédure ne se caractérise guère par son originalité. Elle se déroule en application des règlements, mais selon un rythme qui n'est pas toujours celui de la procédure de décharge pour le budget général.

Rappelons que le tableau n° 3 montre que les observations et critiques du Parlement européen sont généralement moins nombreuses que celles relatives à la CECA.

A. Le rapporteur pour la décharge du FED

Les sept rapporteurs qui se sont succédés pour préparer la décharge du FED ont été depuis l'élection du Parlement européen au suffrage universel les suivants :

- Pour 1977 : M. Aigner (PPE allemand).
- Pour 1978 : M. Battersby (conservateur britannique).
- Pour 1979 : M. Irmer (libéral allemand).
- Pour 1980 : M. Key (socialiste britannique).
- Pour 1981 : M. Schön (PPE allemand).
- Pour 1982 : Mme Boserup (communiste danoise).
- Pour 1983 : M. Price (conservateur britannique).

La remarque sur les nationalités des titulaires qui peut être faite ici est la même que celle déjà faite à propos des titulaires de la décharge du budget général.

B. — Le chevauchement des FED et de leur décharge

Durant les trois années qui relèvent directement de cet article, le Parlement a pris neuf décisions en raison du fait que les moyens FED s'exécutent sur une période du temps extrêmement longue.

Premier FED (1959-1964) :

comptes clôturés.

Deuxième FED (1964-1970) :

décharge 81 : le 15 avril 1983 (14 § 1)

décharge 82 : le 10 avril 1984 (16 § 1)

décharge 83 : le 13 juin 1985 (17 § 1).

Troisième FED (1970-1975) :

décharge 81 : le 15 avril 1983 (14 § 1)

décharge 82 : le 10 avril 1984 (16 § 5)

décharge 83 : le 13 juin 1985 (17 § 1)

Quatrième FED (1976-1980)

décharge 81 : le 18 mai 1983 (15 § 2)

décharge 82 : le 10 avril 1984 (16 § 6)

décharge 83 : le 13 juin 1985 (17 § 2)

Cinquième FED (1980-1985) :

décharge 81 : le 18 mai 1983 (15 § 4)

décharge 82 : le 10 avril 1984 (16 § 7)

décharge 83 : le 13 juin 1985 (17 § 3).

En 1985, par exemple, les trois décisions concernant les FED ont été reportées de deux sessions parce que le Conseil n'avait pas transmis ses recommandations. Ainsi on peut lire dans une résolution votée le 16 avril 1985 que le Parlement européen « § 1. note que, jusqu'ici, le Conseil n'a pas encore transmis au Parlement les recommandations relatives aux Fonds européens de développement pour l'exercice 1983 ; « 2. considère que, pour des raisons de procédure et « pour des raisons politiques, une discussion approfondie de ces recommandations est un préalable essentiel à l'adoption des décisions de décharge pour l'exercice 1983 et 3. ajourne, par conséquent, les décisions « de décharge pour ces Fonds jusqu'à la réception des « recommandations en question ou, au plus tard, jusqu'à « la période de session de juin ».

Les décisions seront effectivement prises en juin 1985.

C. Le débat de décharge des FED en séance plénière du Parlement européen

De véritable débat sur la décharge des FED, il n'y en eut guère, les 13 avril 1983 (45), 18 mai 1983 (26), 10 avril 1984 (33) et 13 juin 1985 (76).

VIII. — LA PROCÉDURE DE DÉCHARGE POUR LA FONDATION ET LE CENTRE

Cette procédure n'appelle pas grand commentaire. Elle s'intègre dans celle pour le budget général : décharge du 15 avril 1983 (14 § 2 et 4), du 10 avril 1984 (16 § 1 et 3) et du 16 avril 1985 (17 § 2 et 3).

2^e partie

Les thèmes à caractère horizontal des décisions de décharge

Nous allons organiser cette deuxième partie — et la troisième également — en renversant la chronologie des faits afin, en commençant par la décharge pour les



comptes de 1983, accordée le 16 avril 1985, de mettre en valeur les positions les plus actuelles du Parlement européen. Cela ne nous conduira pourtant pas à ignorer les décharges pour 1982 et 1981 dans la mesure où elles comportaient des éléments originaux.

Dans cette partie nous évoquerons les thèmes à caractère horizontal, retenus par le Parlement dans ses résolutions de décharge des 16 avril 1985 (17) (27) et 18 mai 1983 (15) (26) et à l'arrière-plan de son refus de décharge du 14 novembre 1984 (36) (37).

Les thèmes horizontaux de la résolution du 16 avril 1985 se trouvent en ses points 1 à 25, 99 et 100. Cinq sont importants. Le plus éminent d'entre eux est certainement celui des rapports que le Parlement européen veut établir avec la Commission, mais également avec le Conseil et le Parlement. Là se situe l'épicentre de la décharge. Le deuxième thème est celui de la transmission des documents que nous aborderons après en le faisant suivre de trois autres thèmes.

I. — LES RAPPORTS INSTITUTIONNELS DU PARLEMENT, DE LA COUR DES COMPTES, DU CONSEIL ET DE LA COMMISSION

Dans un souci de présentation, nous allons ici rassembler des éléments qui sont épars dans les textes et qui caractérisent les rapports réciproques du Parlement européen avec la Cour des comptes, le Conseil et la Commission, c'est-à-dire les rapports entre institutions communautaires en tant que telles.

A. Les rapports du Parlement européen avec la Cour des comptes

La Cour des comptes, puisqu'elle est chargée d'établir un rapport annuel servant de base à la procédure de décharge et en raison du fait que sa fonction institutionnelle n'est pas politique mais technique, se trouve dans une position théorique d'auxiliaire de l'autorité de décharge. En fait, la Cour des comptes a su garder son autonomie et sa liberté d'action.

1. Le Parlement européen et la Cour des comptes sur le plan institutionnel

Deux faits méritent d'être relevés.

Le premier est le vote du 12 octobre 1983 du Parlement européen d'une résolution portant avis du Parlement européen sur la nomination de six membres de la Cour des comptes des Communautés européennes. Par cette résolution le Parlement « § 1 approuve la proposition du Conseil de nommer MM. Carey, Haase, Le-long, Mart, Middelhoeck et Vallas membres de la Cour des comptes, et décide en conséquence, avec le Conseil, de les nommer à ces fonctions ;

« § 2 déplore le délai relativement court dont le Parlement a disposé pour examiner ces candidatures, le Conseil n'ayant pas communiqué en temps utile les données requises, négligence qui risquait de retarder ces nominations, lesquelles présentent un intérêt capital dans le cadre du contrôle budgétaire communautaire ». Or, en vertu de l'article 206 § 4/CEE « les membres de la Cour sont nommés pour six ans par le Conseil, statuant à l'unanimité, après consultation de l'Assemblée ». La terminologie utilisée par le Parlement européen témoigne donc de ses ambitions.

Le second fait est l'intérêt que le Président du Parlement européen accorde à la présence du Président de la

Cour des comptes lors des débats sur la décharge du budget général. « Monsieur le Président souhaite la bienvenue à M. Mart, Président de la Cour des comptes, qui a pris place à la tribune officielle », déclare par exemple le Président de séance, le 16 avril 1985 (27). Cet acte de respect politique est apparu après que certains aient voulu que le Président de la Cour des comptes puisse participer au débat de décharge en séance plénière, comme il peut le faire en commission du contrôle budgétaire, ce qui avait été écarté.

2. Le Parlement européen et l'activité de la Cour des comptes

Dans sa résolution votée le 16 avril 1985 (16), le Parlement s'adresse à la Cour en des termes très différents de ceux qu'elle emploie à l'égard de la Commission. Au point 12 de cette résolution, elle « propose à la Cour des comptes, pour clarifier l'échelle des priorités dans ses rapports annuels, qu'un usage accru soit fait des procédures de notification directe évoquées aux paragraphes 2.2 et 2.3 de son rapport annuel, en particulier « quand il s'agit de sommes inférieures à 50 000 Ecus, et que soient énumérées au chapitre 1 (a) toutes les suggestions dont la mise en œuvre permettrait d'économiser des sommes égales ou supérieures à 50 millions d'Ecus, et (b) toutes les suggestions de même importance mais pour lesquelles les économies potentielles ne peuvent être chiffrées ; invite aussi la Cour des comptes à envisager d'autres moyens permettant de mieux distinguer entre les affaires de grande importance ou impliquant des sommes considérables et les autres » (49).

Encore plus sophistiqué est le point 13 où le Parlement « reconnaît que les traités confèrent à la Cour des comptes la responsabilité finale du contrôle des comptes de toutes les institutions et de tous les organismes de la Communauté (y compris de ses propres comptes), mais note que les comptes de la Cour des comptes elle-même (qui correspondent à une dépense de quelque 18 millions d'Ecus en ressources communautaires) ne font l'objet d'aucun contrôle comptable indépendant, et propose que la commission du contrôle budgétaire examine ce problème de façon plus approfondie » (50).

Qui gardera le gardien ? pourrions-nous dire.

B. Les rapports du Conseil avec la Cour des comptes

Pour la première fois, le Conseil, « Ecofin » a procédé à un débat sur un rapport annuel de la Cour des comptes, à l'occasion de la recommandation à donner sur le rapport relatif à l'exercice 1983. Le débat a porté sur deux aspects, d'une part l'examen quant au fond de certaines remarques du rapport de la Cour des comptes et d'autre part, l'établissement de procédure permettant l'examen régulier de ces rapports et mettant en place un dialogue régulier avec la Cour des comptes.

(49) Un amendement n° 9, présenté par M. Wettig au nom du groupe socialiste, proposait de supprimer, à ce qui était alors le paragraphe 11, les mots « et (c) les cinq constatations que la Cour des comptes considère comme les constatations principales qu'elle a faites pour l'exercice considéré ».

Cette proposition a été votée par 133 voix pour, 121 contre et 1 abstention, soit 255 votants. Elle l'a été contre le rapporteur.

(50) Ce texte est celui de l'amendement n° 10 présenté par M. Wettig au nom du groupe socialiste qui consistait à inscrire un paragraphe 11 bis (nouveau), selon la numérotation du moment, à la suite du paragraphe 11. Adopté par le Parlement européen, en séance plénière le 16 avril 1985, ce texte est devenu le paragraphe 13.

Le Conseil a pris en considération trois observations du rapport de la Cour des comptes : 1) la sous-utilisation des crédits de paiement inscrits dans le budget et l'accumulation d'engagements pluriannuels non liquidés, estimant qu'il faudra faire en sorte que le budget reflète davantage la réalité budgétaire ; 2) la gestion des crédits du FEOGA/Garantie, auxquels il faudra donner une plus grande transparence (les avances aux Etats membres, etc.) ; 3) la mise en œuvre de l'aide alimentaire.

Le Conseil a dégagé certaines conclusions qui ont été portées à la connaissance de la Cour des comptes, ouvrant ainsi un dialogue régulier. Pour l'avenir, il a chargé le Comité des Représentants permanents d'étudier les procédures à mettre en œuvre.

A noter que la Cour des comptes souhaitait que son Président fût admis à discuter avec le Conseil les remarques principales de ses rapports. Certains Etats membres ont été favorables à cette innovation.

C. Les rapports du Parlement européen avec le Conseil

Les rapports du Parlement européen avec le Conseil — qui est son partenaire dans la procédure de décharge — sont de toute autre nature. Les thèmes choisis par lui, dans sa résolution du 16 avril 1985, se situent à la fois sur le plan institutionnel et sur celui des politiques communautaires.

1. Le Parlement européen et la recommandation du Conseil

Relevons que la « recommandation » du Conseil durant les trois exercices budgétaires, qui font plus particulièrement l'objet du présent article, a toujours été de donner décharge à la Commission. Elle comporte des commentaires — non publiés — sur les chapitres du rapport de la Cour des comptes. Ces commentaires sont généralement beaucoup plus courts que ceux qu'élabore le Parlement, ce que ce dernier ne manque pas de relever. Ainsi, dans sa résolution du 16 avril 1985, le Parlement, § 2 « regrette que, dans sa recommandation du 11 mars 1985, le Conseil n'ait fait que des observations très générales, sans aller au fond des problèmes soulevés » ;

« — est fondamentalement en désaccord avec l'observation du Conseil selon laquelle les problèmes soulevés par la Cour des comptes concernant l'inadaptation du cadre budgétaire et réglementaire actuel à la maîtrise des engagements (paragraphe 4.51 à 4.61) « relèvent d'une appréciation politique », pour laquelle « la procédure de décharge ne constitue pas le cadre approprié » ;

« — demande au Conseil de transmettre au Parlement européen sa recommandation relative à la décharge pour le 15 mars au plus tard » (51).

2. Le Parlement européen et le Conseil : détenteur du pouvoir législatif

Le Parlement européen, par sa résolution du 16 avril 1985, s'adresse encore directement au Conseil, ce mode de contact écrit étant aujourd'hui privilégié. Nous venons de relever l'apostrophe du Parlement, dès le deuxième point de sa résolution ; citons maintenant les points 23 et

25 par lesquels le Parlement « § 23 demande au Conseil « de présenter au Parlement européen, pour le 10 novembre de chaque année, un rapport écrit exposant sa position en ce qui concerne chaque ligne à propos de laquelle, dans son rapport d'utilisation la Commission invoque la non-adoption de mesures législatives ou autres par le Conseil pour expliquer l'impossibilité prévue d'exécuter pleinement le budget » ; et « § 25 « note que le Conseil n'a pas respecté la déclaration commune du 30 juin 1982, notamment en ne mettant pas tout en œuvre pour arrêter au plus tard à la fin mai des règlements relatifs à de nouvelles actions communautaires significatives, et avertit le Conseil « que, s'il persiste dans cette attitude, le Parlement « devra réaffirmer que, à son avis, le budget constitue « normalement une base juridique suffisante et agir en « conséquence » (52).

Relevons encore le paragraphe 99, dont nous aurons à parler plus loin (point I.E.2), qui comporte une injonction au Conseil et à la Commission en matière de suivi de la décision de décharge.

Comme le Conseil ne participe pas aux débats sur la décharge, ni en commission du contrôle budgétaire — sinon pour présenter brièvement le contenu de sa recommandation — ni en plénière, il n'y a pas de véritable dialogue entre les deux institutions.

3. Le Parlement européen et le Conseil face à la politique de R&D

Le Parlement, au travers de quatre paragraphes de sa résolution du 16 avril 1984, s'adresse durement au Conseil dans les trois premiers.

Ainsi le Parlement européen « § 63 demande au Conseil de reconnaître la nécessité urgente, pour l'Europe, de relever le défi technologique lancé par les Etats-Unis et le Japon et, dans ce contexte, de revoir « et de simplifier ses procédures de décisions en matière de recherche et de coopération technologiques ;

« § 64 souligne que toute décision rapide est impossible quand il faut de nombreux mois à divers comités consultatifs, groupes d'experts et groupes de travail opérant au sein du Conseil pour examiner, chacun, les aspects techniques, budgétaires et politiques, ou quand des Etats membres insistent pour que les décisions soient prises à l'unanimité, ce qui conduit à de nouveaux retards et à des compromis insatisfaisants ;

« § 65 condamne la longue tradition de retard qui est celle du Conseil dans le domaine des projets de démonstration d'énergie, la façon dont le Conseil abuse actuellement de la procédure des comités pour bloquer les décisions de la Commission et son incapacité à respecter le délai de quarante jours en ce qui concerne les recours ;

« § 66 observe que, à l'heure actuelle, c'est à la recherche que va de loin la plus grande partie des dépenses effectuées au titre de cette rubrique et, rappe-

(52) Un amendement n° 5 présenté par Mme Scrivener, au nom du groupe libéral et démocratique, proposait de lire ce qui était alors le paragraphe 16 comme suit :

« 16. constate qu'en ce qui concerne le mécanisme destiné à empêcher le blocage de l'exécution des crédits suite à l'inaction du Conseil au plan réglementaire, la déclaration du 30 juin 1982 n'a donné aucun résultat ; charge sa commission du contrôle budgétaire — de préparer une alternative à ce mécanisme, — d'examiner dans quelle mesure les autres objectifs de cette déclaration commune ont pu être atteints. »

Cette proposition n'avait pas été retenue par le Parlement européen le 16 avril 1985.

(51) Ce texte est celui de l'amendement n° 6 présenté par M. Wettig au nom du groupe socialiste.

Cette proposition a été votée à une très large majorité en séance plénière.



« lant les critiques qu'il a formulées précédemment en « ce qui concerne la recherche communautaire, se félicite des vastes réformes effectuées de 1981 à 1984 « lesquelles ont permis à la fois une intégration accrue « des activités de recherche propres de la Communauté « à celles d'autres organismes de recherche en Europe, « de même qu'une évaluation régulière de ces activités « par des scientifiques indépendants ».

4. Le Parlement européen et le Conseil : décideur de l'aide alimentaire

Le Parlement européen montre également quelque agressivité à l'égard de l'attitude du Conseil en matière d'aide alimentaire. Il : « § 73 voit dans les procédures « longues et lourdes imposées par le Conseil dans le « règlement (CEE) n° 3331/82, après qu'il eut rompu « unilatéralement la procédure de concertation, une « autre entrave substantielle à la réalisation d'une politique réellement efficace en matière d'aide alimentaire ; « recommande par conséquent à la Commission de proposer un nouveau règlement-cadre destiné à remplacer le règlement (CEE) n° 3331/82 afin de simplifier « les décisions relatives à l'aide alimentaire et leur mise « en œuvre ».

« § 74 avertit le Conseil qu'il considère la pratique qui « consiste à passer outre aux décisions budgétaires relatives à l'aide alimentaire en prévoyant des plafonds « quantitatifs plus restrictifs, imposés par règlement du « Conseil, comme une violation fondamentale de la déclaration commune du 30 juin 1982, et que, si le « Conseil maintient cette pratique, il s'ensuivra inévitablement une rupture de la coopération entre les deux « organes de l'autorité budgétaire qui était envisagée « dans cet accord ».

D. Les rapports du Parlement européen avec les « Institutions autres que la Commission »

Dans sa résolution du 16 avril 1985, le Parlement s'adresse collectivement aux « Institutions autres que la Commission » dans ses paragraphes 87 à 89. Le ton est serein.

Ainsi le Parlement européen « § 87 recommande aux « institutions de mettre en place les conditions de nature « à assurer l'indépendance et l'efficacité de leur contrôle financier, notamment en garantissant son autonomie à l'égard des autres services de l'institution et en « leur conférant une position hiérarchique adéquate ;

« § 88 souligne l'utilité des rapports rédigés par la « Cour des comptes sur des problèmes particuliers de « fonctionnement administratif des institutions et estime « qu'ils ont constitué un apport constructif pour la gestion des crédits de fonctionnement ;

« § 89 attire l'attention des autres institutions sur les « observations visant la Commission qui figurent dans la « présente résolution et qui peuvent également les « concerner, et les invite à y donner suite ».

E. Les rapports du Parlement européen avec la Commission

Ici, nous sommes sur un autre terrain interinstitutionnel.

Il s'agit de rapports de « contrôleur » à « contrôlé ». Tout cet article y est pour l'essentiel consacré, mais ici nous allons mettre en relief ce qui est proprement institutionnel dans leurs rapports.

1. Le style des résolutions du Parlement européen

Il faut savoir que le Parlement, alors que ses décisions pour 1976, 1977 et 1978 comportaient une résolution avec une série d'observations, a tenu, pour les exercices 1979, 1980, 1981 et 1983, à renforcer la pression sur la Commission en prévoyant certaines conditions « exigentes, de plus en plus contraignantes, visant à obtenir des assurances de la part de celle-ci. Le caractère politique de l'action du Parlement dans l'exercice de son pouvoir de décharge s'est, chaque année, accentué à détriment des aspects budgétaires et comptables qui sont devenus de plus en plus accessoires.

La concrétisation la plus éclatante se trouve dans la résolution du 16 avril 1985, qui a atteint un degré de perfection très élevé, à l'initiative du « rapporteur général ». Ainsi, la résolution distingue trois types de rapport entre le Parlement européen et la Commission, qu'il nous faut citer en anglais — langue originale — pour bien les apprécier. Le Parlement soit « calls upon » (« demande » en français, traduction officielle, un peu faible, il est vrai), soit « recommends » (« recommande » en français), soit « proposes » (« propose » en français). Ces raffinements ont provoqué de nombreuses discussions en commission du contrôle budgétaire et en séance plénière (53), ce qui n'a pas empêché le Parlement de les voter sous une rubrique intitulée : « Forme de la décision de décharge » : Ainsi, le Parlement :

« 1. décide, dans un souci de plus grande clarté, « d'uniformiser le vocabulaire dans lequel il formule ses « observations, et adopte par conséquent la terminologie « suivante :

« par le mot « demande », il faut entendre que l'institution concernée est tenue de prendre les mesures « demandées,

« par le mot « recommande », il faut entendre que « l'institution concernée est tenue d'examiner la recommandation et de la mettre en œuvre, à moins qu'il n'y « ait de fortes raisons de la modifier ou de la rejeter, raisons que l'institution doit expliquer au Parlement européen,

« par le mot « propose », il faut entendre que l'institution concernée est tenue d'examiner la proposition et « de communiquer au Parlement européen sa réponse « motivée,

« toutes les autres observations doivent être considérées comme constituant une appréciation portée sur « les actions de l'institution concernée ou sur les besoins de la Communauté, dont les institutions sont « tenues de prendre acte et sur laquelle elles sont invitées à faire connaître leur réponse au Parlement européen ».

Si l'on prend la peine d'analyser de quelle façon le rapporteur a fait débiter chacun des cent points de sa résolution, on s'aperçoit qu'effectivement il a eu recours à la terminologie précédente dans 45 cas : 27 fois — ce

(53) Une tentative avait été faite par Mme Scrivener, au nom du groupe libéral et démocratique, pour limiter la portée de ces dispositions en proposant d'insérer, avant le paragraphe 1, le nouveau paragraphe suivant : « 1. rappelle que le pouvoir de décharge conféré au Parlement par l'article 206 ter du traité CEE et défini par l'article 85 du règlement financier, « consiste en une appréciation politique de la gestion financière et budgétaire de la Communauté ; et que se fondant sur les caractéristiques de cette gestion, il s'exprime par un ensemble d'observations auxquelles la « Commission est tenue de donner suite en vertu de sa responsabilité sur « l'exécution des activités budgétaires et financières de la Communauté » (amendement n° 3). « Cet amendement avait été repoussé par une très large majorité.

qui est tout à fait considérable —, le Parlement « demande » à la Commission, 16 fois il « recommande » et seulement deux fois il « propose ».

En raison de l'importance même de ce nombre de 27 injonctions dont 25 à la Commission — deux injonctions étant réservées au Conseil — nous nous efforcerons dans la suite de cet article de relever de préférence les paragraphes qui commencent ainsi. Le lecteur en trouvera 23 dont neuf dans notre deuxième partie : communication des documents : § 5 (point II. D) ; charges potentielles du passé : § 9 (point V) ; prévisions triennales : § 14 (point V) ; exécution des crédits : § 19 (point III. A) ; virements : § 20 (point III. B) ; établissement du budget suivant : § 21 et 22 (point IV) ; comptes de gestion : § 24 (point III. A) et suivi : § 99 (point I.E.2). Dans la troisième partie, le lecteur en trouvera encore quatorze : FEOGA/Garantie : sept injonctions § 36, 38, 39, 44, 46, 47 et 49 (point II. A et B) ; Recherche-Développement : § 67 (point V) ; Aide aux Pays tiers : § 71, 72, 77 et 80 (point VII. A) ; et activité emprunt-prêt : § 92 et 93 (point IX).

Revenons maintenant au glossaire du Parlement européen. Ainsi, à quatre occasions, il « décide » pour lui-même, mais il utilise également 22 modes d'expression aux 51 autres points. Certaines de ces expressions sont neutres comme : il « note » (douze fois), il « reconnaît » (cinq fois), il « invite » (quatre fois), il « souligne » (quatre fois), il « considère » (trois fois), il « constate » (trois fois), il « observe » (deux fois), il « voit » (deux fois)...

A sept occasions, le Parlement se montre critique : il « regrette » (trois fois), il « déplore » (deux fois), il « condamne » (une fois), il « avertit » (une fois).

Relevons, enfin, que ce n'est que dans un seul cas que le Parlement « se félicite », ce qui est tout à fait significatif du climat existant entre contrôleur et contrôlé.

La réponse de la Commission par la bouche de son Vice-Président M. Christophersen, Commissaire au budget, a été sans équivoque (27) : « Le problème institutionnel est évidemment issu du fait que par une interprétation linguistique contestable, on tire la conclusion que le Parlement peut, grâce à l'utilisation de certains termes, donner des instructions à la Commission. C'est donc sur ce point que nous sommes en désaccord et je suis forcé d'affirmer que la Commission ne peut admettre ce point de vue. Celui-ci va à l'encontre du Traité, car il implique que la Commission devrait pouvoir fonctionner en tant que secrétariat des autres institutions ; en effet, si le Parlement peut donner des instructions à la Commission, j'en déduis que le Conseil doit aussi avoir cette possibilité. J'ignore si c'est cela qui repose dans l'interprétation du terme, mais si le Conseil demande à la Commission de faire quelque chose, il faut aussi interpréter cette demande comme une instruction. C'est ainsi que je le comprends. Mais la Commission se refuse à se laisser dicter des instructions. Elle examinera et écartera attentivement les avis exprimés au sein des autres institutions sur ses travaux. Elle étudiera avec attention les conclusions auxquelles on aura abouti ainsi que les décisions prises à la clôture des débats sur la décharge à donner. La Commission exécutera aussi les résolutions qu'elle estime devoir être exécutées. Elle informera le Parlement et le Conseil des résolutions adoptées et si le Parlement n'est pas satisfait des réactions de la Commission, — je l'ai déjà dit, mais je tiens à le répéter — il dispose des sanctions que lui a conférées le Traité. Le Parlement peut exprimer son mécontentement et il peut même faire un pas supplé-

« mentaire en émettant un vote de défiance. Je n'adresse pas au Parlement une demande d'y avoir recours, je cite simplement cette possibilité en passant, puisque nous parlons de la répartition des compétences entre institutions. La Commission a sa propre responsabilité et elle est du reste prête à assumer cette responsabilité. L'examen des points essentiels du rapport présenté par M. Price et par les autres rapporteurs — car ce n'est pas la discussion d'un problème sémantique et institutionnel qui nous divisera — met en évidence le caractère très peu marqué de nos désaccords. C'est pourquoi je n'ai voulu formuler ces remarques que pour des raisons de principe afin que l'on puisse se rendre compte en temps voulu que la Commission a déjà préalablement pris position sur cette proposition devant le Parlement au cas où le problème devrait réapparaître plus tard ».

En séance même, M. Aigner, Président de la commission du contrôle budgétaire, a répondu au Vice-Président Christophersen en des termes qui méritent d'être relevés :

« Dans son rapport, la Commission a clairement distingué — le Vice-Président l'a souligné — ce qui doit être pris comme recommandation, comme suggestion ou comme prescription, comme invitation adressée aux différentes institutions.

« Monsieur le Vice-Président, vous avez parlé des problèmes de la signification linguistique des différents mots et je crois que la discussion a montré exactement à tous les participants ce qu'il faut entendre par invitation du Parlement à la Commission ou aux autres institutions. La proposition de décharge repose toute fois notamment — je puis maintenant le dire clairement — sur l'attitude de la nouvelle Commission qui a montré qu'elle reconnaît pleinement les compétences que confère au Parlement européen son pouvoir de donner décharge et qu'elle s'engage à prendre les mesures concrètes voulues. L'exposé d'aujourd'hui ayant été un peu plus circonspect, j'aimerais dire ici quelques mots de la valeur juridique du droit de décharge.

« La décision portant octroi de la décharge ne peut être comprise que comme un acte législatif, les conditions dont la décision est éventuellement assortie ayant un effet juridiquement contraignant. Le Parlement ayant le droit de censurer la Commission, ce droit important implique un droit plus limité, qui lui permet, là où il dispose de compétences législatives — et la décision de décharge est bien un acte législatif — d'imposer des conditions, de droit plus limité procédant du droit plus important.

« Je suis aussi convaincu qu'à l'occasion d'un litige à ce sujet, la Cour européenne de justice se rallierait à notre interprétation, à condition naturellement, et cela je le dis très clairement, que la décision de décharge et les conditions correspondantes ne dépassent pas le cadre des compétences juridiques du Parlement européen.

« Je me permets de vous rappeler, Monsieur le Vice-Président, que la première version du rapport comportait une proposition relative à la politique des ressources propres qui était assortie d'une invitation. Nous avons expliqué que cela outrepasserait les compétences du Parlement et après une discussion approfondie nous avons donc décidé, à une large majorité et avec l'approbation du rapporteur, de supprimer cette invitation. Nous voyons donc très précisément les limites de



« la valeur juridique de la décision portant octroi de la « décharge. Nous ne renoncerons toutefois pas à considérer les conditions comme contraignantes.

« Permettez-moi de faire encore une observation. Je « suis personnellement convaincu que ce Parlement et « le Conseil recevront ensemble des compétences législatives. Il serait donc souhaitable que la Commission « et les différentes institutions s'habituent lentement à « donner suite au vote majoritaire exprimé par le Parlement. Monsieur le Vice-Président, vous avez à bon « droit montré que le traité de la Communauté européenne prévoit aussi en faveur du Parlement européen un instrument qui lui permet de faire prévaloir sa « position — le refus de la décharge suivi du vote de « censure — que le Parlement doit aussi utiliser lorsque « cela est nécessaire.

« Il y a aussi un auto-engagement du Parlement européen pour les années suivantes. J'aimerais le dire une « fois encore : l'adoption de cette résolution et de la décision comportera un auto-engagement du Parlement « européen à maintenir logiquement les conditions au « cours des années à venir. Votre commission veillera « très précisément à ce qu'il en soit bien ainsi.

« Je crois qu'après l'exposé du Vice-Président, ces « observations juridiques étaient nécessaires, d'autant « plus que je pense que tous les participants n'ont pas « encore une idée claire de la signification du vote dans « la procédure de décharge ».

2. Les suites données par la Commission aux résolutions de décharge

Le règlement financier, aux 3^e et 4^e alinéas de son article 85, fixe des règles de suivi (5 § 3), dont le tableau n° 5 (ci-contre) résume l'exécution.

Ainsi dans sa résolution du 16 avril 1985 (30), le Parlement : « § 99. demande à la Commission et au Conseil « de faire rapport par écrit au Parlement européen sur « les mesures prises pour donner suite à la présente résolution et, dans le cas de la Commission, sur les instructions adressées à ceux de ses services qui sont « compétents pour l'exécution du budget, et cela :

« a) par voie de rapports intermédiaires à présenter « avant le 30 septembre 1985 et

« b) par voie de rapports annexés au compte de gestion pour l'exercice 1985,

« et invite aussi la Cour des comptes à faire rapport, « dans son prochain rapport annuel, sur les mesures « prises pour donner suite à la présente résolution ;

« § 100 compte évaluer de façon approfondie la mise « en œuvre du contenu de la présente résolution sur la « base de ces rapports et faire des observations, dans « d'autres résolutions, aux stades intermédiaires et définitifs ».

Il y a là une sage disposition de procédure, afin d'assurer un suivi efficace. Le 2 septembre 1985, la Commission envoyait déjà un substantiel rapport intermédiaire (54).

TABLEAU 5

Suivi des décisions de décharge				
Décharge pour	Décision du	Rapport intermédiaire du	Résolution du Parlement européen	Publication en
1	2	3	4	5
1976	13.XII.78	-	-	1979
1977	16.XI.79	-	13.I.81 (JOCE C 28 du 9.II.81)	1980
1978	23.V.80	3.X.80	13.I.81 (JOCE C 28 du 9.II.81)	1981
1979	18.VI.81	23.XII.81	16.XI.82 (JOCE C 334 du 20.XII.82)	1982
1980	14.I.83	1) 31.VIII.82 2) 29.IV.83	16.XII.83 (JOCE C 10 du 16.I.83)	1983
1981	18.V.83	1) 29.IX.83 2) 29.III.84	17.II.84 (JOCE C 77 du 19.III.84)	1984
1982	-	1.VIII.84	-	-
1983	16.IV.85	4.IX.85	-	1986

1. "Décharge pour" : exercice budgétaire.

2. "Décision du" : date de la décision de décharge donnée par le Parlement européen (voir rubrique n° 9 du tableau n° 1).

3. "Rapport intermédiaire du" : date du rapport intermédiaire établi par la Commission, en application de l'alinéa 3 de l'article 85 du Règlement financier.

Toutefois, cette rubrique contient des rapports qui ne sont pas "des suites données, aux observations figurant dans les décisions de décharge". Ainsi :

— pour l'exercice 1978 : il s'agit du rapport intermédiaire qui avait été demandé par M. Aigner ;

— pour les exercices 1980 et 1982 : il s'agit de rapports demandés dans la résolution de décharge différée.

4. "Résolution du Parlement européen" : date du débat du Parlement européen sur le rapport intermédiaire de la Commission et référence au Journal Officiel des Communautés européennes.

5. "Publication en" : annexe au compte de gestion, en application de l'alinéa 4 de l'article 85 du règlement financier, c'est-à-dire du compte de gestion publié le 1^{er} juin n+1, en application des articles 75 et 76 du règlement financier.

II. — LA COMMUNICATION DE DOCUMENTS PAR LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

Sur ce thème, Commission et Parlement se sont affrontés depuis plusieurs années.

A. Le précédent : l'affaire du malt (1976-1977)

« L'affaire du malt » illustre la difficulté de concilier un contrôle politique externe étendu et efficace avec l'autonomie de l'institution contrôlée.

Sur le fond, une étude du contrôleur financier de la Commission révélait en 1976 qu'en raison d'une conjoncture particulière sur le marché du malt, le régime des restitutions à l'exportation pour ce produit avait prêté, en 1975 et 1976, à des mouvements spéculatifs. Aussitôt, les mesures nécessaires étaient prises pour que ce régime fût modifié.

Dès son installation, la sous-commission de contrôle du Parlement européen, alertée par la presse, se saisit

(54) Document COM (85) 413 final (de 80 pages) non publié.

de l'affaire et demande communication du rapport du Contrôleur financier. S'agissant d'un document interne, établi par un fonctionnaire à l'intention de l'institution dont il relève, concrétisant de surcroît l'indépendance du Contrôleur financier dans l'exercice de ses fonctions particulières, la Commission émet les plus expresses réserves quant à sa divulgation. Elle fournit cependant au Parlement toutes les informations utiles, sous forme de documents de travail ou d'auditions de fonctionnaires.

Cette affaire devient néanmoins une question de principe interinstitutionnelle : le Parlement lui consacre un long débat les 12, 13 et 16 décembre 1976, et une motion de censure est même déposée (puis retirée) contre la Commission Ortolí. Un compromis est trouvé au début de l'année suivante : la Commission Jenkins accepte de transmettre à la sous-commission de contrôle du Parlement les rapports internes qu'elle met à la disposition de la Commission de contrôle (puis de la Cour des comptes), à la condition que les instances parlementaires en sauvegardent le caractère strictement confidentiel.

B. Les tensions de 1984

Ce compromis ne met toutefois pas un point final au problème de la communication au Parlement de documents internes et confidentiels de la Commission. En effet, « l'affaire du malt » a été suivie en 1984, de « l'affaire des Milk Marketing Boards ». Sur le fond, la Commission, dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes du FEOGA/Garantie pour les années 1978 et 1979, avait décidé de passer outre à un refus de visa du Contrôleur financier, aux termes duquel les paiements effectués par ces organismes n'auraient pas été éligibles au FEOGA/Garantie. La commission du contrôle budgétaire, suivie d'ailleurs par le Parlement dans son ensemble, insista vigoureusement pour se voir communiquer l'avis du Service juridique sur lequel était basé le refus de visa du Contrôleur financier, mais la Commission opposa un refus formel à cette demande, arguant qu'un avis du Service juridique était un document typiquement interne et confidentiel. Cette attitude de la Commission fut sévèrement critiquée par le Parlement, dans le cadre de sa décision refusant à la Commission la décharge pour l'exécution du budget 1982. En effet le Parlement, le 14 novembre 1984 : « § 4. déplore vivement que la Commission actuelle ait fait un pas en arrière par rapport à la précédente en refusant de transmettre certains documents fondamentaux au Parlement ».

C. La résolution du Parlement européen du 16 avril 1985

Le Parlement européen met à profit les travaux de décharge des comptes de 1983 pour reprendre l'affaire, avec la nouvelle Commission Delors cette fois-ci. Aussi dans sa résolution du 16 avril 1985, il consacre trois paragraphes à cette question. Il « § 5. demande à la Commission de mettre à la disposition de la commission du contrôle budgétaire du Parlement, sur demande, les documents sur lesquels la Commission a fondé toutes ses décisions ayant des implications financières, de sorte que le pouvoir de décharge puisse être exercé sur la base des informations requises » (55) ;

(55) Document non publié.

« § 6 reconnaît la nécessité de garantir le caractère confidentiel de certains de ces documents et, à cette fin, charge sa commission du règlement et des pétitions de proposer au Parlement des dispositions appropriées concernant l'application de l'article 8 du règlement ;

« § 7 propose à la Commission que, en attendant l'adoption de règles satisfaisantes, les documents présentant un caractère exceptionnellement confidentiel ne soient pas obligatoirement présentés, mais que la Commission n'invoque de caractère confidentiel que dans les cas véritablement exceptionnels, et cela par la voix d'un membre de la Commission qui viendrait en personne en donner les raisons lors d'une réunion de la commission du contrôle budgétaire » (56).

D. La position de la Commission en 1985

La Commission Delors reçoit en héritage ce différend non réglé par la Commission Thorn. Dès le 28 février 1985, le Président Delors écrit M. Pflimlin, Président du Parlement européen, en réponse à une lettre de ce dernier en date du 3 janvier 1985 transmettant une lettre de M. Aigner en date du 13 décembre 1984, pour lui faire part de la position de la Commission. Dans cette lettre (57) : la Commission reconnaît qu'elle doit mettre à la disposition de la Cour des comptes, à sa demande, tous les documents que celle-ci considère nécessaires pour l'accomplissement de ses fonctions, et l'établissement de son rapport annuel destiné notamment au Parlement pour l'exercice de son pouvoir de décharge. Elle estime toutefois que les « documents internes » élaborés par ses services dans le cadre de la préparation de ses décisions ne peuvent pas engager sa responsabilité politique et ne peuvent dès lors être transmis au Parlement pour éviter toute confusion.

A l'automne 1985, les contacts ont été établis pour parvenir à concilier les positions légitimes des deux parties.

III. — Le contrôle de l'utilisation du budget

Le Parlement européen consacre une grande attention à l'utilisation par la Commission des crédits votés et oblige celle-ci à suivre de nouvelles procédures (points 17 à 24). Relevons les éléments les plus saillants.

A. Les perspectives d'exécution des crédits votés

Le Parlement « § 19. demande à la Commission de soumettre aux deux parties de l'autorité budgétaire, pour le 30 septembre de chaque année, un rapport

(56) Ce texte résulte d'un amendement n° 7 présenté par M. Wettig au nom du groupe socialiste qui modifiait ainsi ce qui était alors le paragraphe 4 : « Remplacer les mots » sur lesquels la Commission ou ses services ont fondé toutes leurs décisions » par les mots « sur lesquels la Commission a fondé toutes ses décisions ».

Cet amendement limite donc quelque peu la portée de la proposition de rédaction de M. Price.

(57) Mme Scrivener, au nom du groupe libéral et démocratique, avait cherché, le 16 avril 1985, à faire rédiger les choses autrement en proposant de lire à ce qui était le 4^e paragraphe de la façon suivante : « 4. rappelle l'engagement de la Commission du 15 février 1977 de fournir tout document permettant notamment le contrôle de la commission du contrôle budgétaire ; invite en conséquence la Commission à mettre à sa disposition les documents sur lesquels elle-même ou ses services ont fondé toutes leurs décisions ayant des applications financières, de sorte que le pouvoir de décharge puisse être exercé sur la base des informations requises » ;

Cette proposition n'avait pas été votée le 16 avril 1985.



« écrit relatif à l'utilisation des crédits de la partie B de sa section du budget et (a) énumérant toutes les lignes pour lesquelles, selon les prévisions de la Commission, soit les crédits d'engagement soit les crédits de paiement seront utilisés à moins de 90 %, et (b) indiquant, pour chacune de ces lignes, ses prévisions quant à l'utilisation probable des crédits, motivant succinctement la sous-utilisation de ces crédits et indiquant ce qu'elle propose quant à l'utilisation à faire du solde (58) ».

L'éclairage donné par le Parlement à sa nouvelle exigence est différent de celui auquel il recourait dans le passé. Ainsi il motive sa décision de refus de décharge, la 14 novembre 1984 par un argument tiré de ce domaine en soulignant « § 2. le caractère très étendu des insuffisances et carences constatées, et notamment :

« a) l'exécution insatisfaisante au fil des ans, par la Commission, des amendements présentés par le Parlement au budget, avec pour corollaire le fait que les crédits votés sur la marge de manœuvre du Parlement n'ont pas été utilisés au cours de l'exercice 1982, pour lequel ils avaient été votés ».

En effet, les députés semblent désormais s'attacher plus au volume des crédits alloués qu'à l'utilisation des crédits résultant d'amendements votés par lui sur sa fameuse « marge de manœuvre » (59). Pourtant au point 24 il revient à ce thème, mais seulement à titre d'information, en indiquant qu'il : « 24. demande à la Commission d'inclure, chaque année, dans le volume I des comptes de gestion et bilan financier (a) un tableau analogue à celui qui est annexé à l'exposé des motifs du présent rapport et indiquant l'utilisation qui a été faite des crédits supplémentaires prévus par le Parlement européen par voie d'amendements au cours de la procédure budgétaire, dans le cadre des taux globaux d'utilisation des crédits des lignes concernées, de sorte que l'on puisse mieux juger de la portée des amendements du Parlement ; (b) comme cela a été fait pour la première fois, le détail des intitulés budgétaires pour lesquels un retard législatif a affecté l'exécution et (c) des explications à propos de tous autres amendements n'ayant pas été exécutés ».

Cette exigence signifie que le Parlement recherche l'exécution la plus totale des crédits alloués, au moment même où l'autorité budgétaire arrête un budget qui est en déficit implicite (60) et dont l'exécution est difficile.

B. La programmation des virements

Dans le même esprit, le Parlement : « § 20. demande à la Commission de présenter les demandes de virement de crédits qu'elle juge nécessaires en même temps que le rapport d'utilisation, ou aussitôt que possible par la suite ».

(58) Ce texte résulte d'un amendement n° 11 présenté par M. Wettig au nom du groupe socialiste, qui ajoutait à ce qui était alors le paragraphe 17 le (b) suivant : « ... et (b) indiquant, pour chacune de ces lignes, ses prévisions quant à l'utilisation probable des crédits, motivant succinctement la sous-utilisation de ces crédits et indiquant ce qu'elle propose quant à l'utilisation à faire du solde » ;

Cet amendement représente donc un perfectionnement de la proposition de rédaction de M. Price et une contrainte supplémentaire imposée à la Commission.

(59) Relevons toutefois que le 22 octobre 1985 la traditionnelle question orale avec débat sur l'exécution du budget de l'année (question O-113 (85)) a été à nouveau posée, malgré cette nouvelle exigence. Ainsi sont institués deux exercices assez semblables, presque au même moment (voir note de bas de page 2, pages 172 et 180).

(60) Voir article cité à la note de bas de page (40) aux pages 423 et 424.

Ce thème est nouveau dans son expression, plus que dans son contenu. Certes la Commission, comme tout exécutif, a besoin de virements. Elle le fait en fin d'année lorsque tous les arbitrages ont été réalisés, mais elle ne les programme pas.

IV. — L'INTERFÉRENCE ENTRE L'EXÉCUTION DU BUDGET ET L'ÉTABLISSEMENT DU BUDGET SUIVANT

Autre nouveauté introduite par le Parlement européen dans sa résolution du 16 avril 1985 est la création d'un lien entre l'exercice budgétaire qui s'exécute et l'exercice budgétaire qui se prépare. Le raisonnement est impeccable et se lit ainsi : le Parlement « § 21. demande à la Commission de réévaluer ses besoins pour le budget de l'exercice suivant à la lumière du rapport susmentionné et d'informer en temps opportun les deux parties de l'autorité budgétaire chaque fois que celles-ci risquent de prévoir (a) des crédits de paiement insuffisants pour couvrir les engagements de la Communauté ou (b) des crédits excessifs qui ne pourront être utilisés si la Commission pratique une saine gestion financière ».

La réalité de la procédure budgétaire, depuis dix ans, montre combien une telle ambition est difficile à rencontrer.

Au point suivant le Parlement poursuit et « § 22 demande à la Commission de soumettre, chaque année, aux deux parties de l'autorité budgétaire un résumé écrit de ces informations, de préférence sous forme de tableaux, et cela avant que le Conseil procède à sa seconde lecture du budget ».

L'histoire dira comment les Institutions de la Communauté européenne et celles des Etats membres trouveront en commun les solutions aux problèmes qu'elles ont créés ensemble.

V. — LES CHARGES POTENTIELLES DU PASSÉ

Ce que la Commission qualifiera de « poids du passé » et « engagements restant à liquider » dans son avant-projet de budget pour 1986 pour y faire face grâce aux nouvelles ressources propres de la décision du 7 mai 1985, est abordé à l'occasion des comptes de 1983 par le Parlement dans sa résolution du 16 avril 1985. On peut y lire que le Parlement : « § 8. note que, à la fin de 1983, les engagements restant à liquider totalisaient près de 8 900 millions d'Ecus, dont plus de 7 800 millions d'Ecus n'étaient pas couverts par des crédits de paiement reportés, et que le caractère cumulatif des engagements rend inévitable une nouvelle croissance ; exprime sa préoccupation devant le fait que la Commission ne publie pas de chiffres faisant apparaître le rythme auquel, selon ses prévisions, ces engagements restant à liquider devront être payés ; demande par conséquent à la Commission de compléter la note concernée du bilan financier annuel par un tableau indiquant, titre par titre, le montant des engagements restant à liquider, les exercices au cours desquels ils ont été contractés et les exercices au cours

« desquels, selon les prévisions, ils devront être payés » (61) ;

« § 9. demande à la Commission de compléter le « bilan financier annuel par une note indiquant clairement le montant des charges potentielles de la Communauté, en particulier celles qui, selon les prévisions, découleront de la liquidation des stocks d'intervention ;

« § 10. note que les postes suivants représentaient, « au 31 décembre 1983, des charges potentielles sur « les futurs budgets communautaires pour lesquelles « des recettes équivalentes devraient être trouvées ; « a) report de dépenses du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie » : 825 millions d'Ecus ; b) engagements non couverts par des crédits de paiement reportés et autres engagements ne figurant pas au bilan financier : 7 884 millions d'Ecus ; c) obligations relatives au coût de mobilisation de l'aide alimentaire non couvertes par des crédits de paiement reportés, évaluées par la Cour des comptes à 500 millions d'Ecus ; et « d) charges potentielles liées aux coûts de stockage et « aux pertes sur vente de stocks d'intervention : à la fin « de 1983, la valeur de ces stocks s'élevait à 7 036 millions d'Ecus et, sur la base de l'expérience passée, la Cour des comptes a estimé que les charges budgétaires futures s'élèveraient à 2 800 millions d'Ecus ; ces « postes représentent un total général de 12 009 millions d'Ecus ».

VI. — LE PERFECTIONNEMENT DES PRÉVISIONS FINANCIÈRES TRIENNALES

Sur ce thème, le Parlement européen déborde nettement du cadre de la décharge des comptes du budget général pour 1983. En effet, il « § 16. demande à la Commission de faire des prévisions financières triennales un document plus significatif, comme l'envisageait la résolution du Parlement sur le projet de budget pour 1978, en y incluant un tableau indiquant le rythme prévu des paiements correspondant aux engagements restant à liquider et en y évaluant l'impact financier des nouvelles politiques proposées ».

Faisons d'abord part d'une certaine surprise personnelle de constater que le Parlement — pas plus que le Conseil d'ailleurs — qui ne s'est jamais guère préoccupé des prévisions triennales que la Commission doit établir chaque année en vertu de la décision du Conseil du 21 avril 1970, c'est-à-dire durant la journée illustre (2) au cours de laquelle furent signés un Traité et la décision attribuant des ressources propres aux Communautés européennes et arrêté le règlement fondamental régissant la politique agricole commune, s'en inquiète ainsi. Le support politique n'est pas le plus adéquat, puisque la logique constitutionnelle voudrait que ce fut, dans les résolutions sur l'établissement du budget annuel ordinaire, que ce thème soit soulevé.

Cela dit, la Commission comme elle l'a souligné dans l'introduction politique à son avant-projet de budget 1986

du 31 juillet 1985, partage l'avis du Parlement européen que les prévisions pluriannuelles revêtent une très grande importance, plus encore que par le passé, compte tenu du fait que les ressources disponibles sont limitées. Elle indique qu'elle réfléchit actuellement à la manière dont elle pourrait faire des prévisions triennales un document plus significatif, à compter de la procédure budgétaire pour 1987. Entretemps, dans les prévisions triennales 1986-1987-1988, elle a inclus un tableau comportant, pour chacune de ces années, le montant du « poids du passé », c'est-à-dire une estimation des crédits pour paiements nécessaires afin de couvrir les engagements contractés au cours des exercices précédents.

3^e partie

Les thèmes à caractère vertical des décisions de décharge

Nous suivrons dans cette troisième partie le plan de la résolution du 16 avril 1985 pour ce qui est des thèmes traités des points 26 à 95 en les regroupant éventuellement.

I. — LES RECETTES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

La résolution du 16 avril 1985 comporte huit points sur les recettes [points 26 à 33] (13). Relevons-en quelques uns.

A. La perception de la TVA

Le Parlement européen, au point 26, « note que l'on « enregistre des écarts sensibles entre les niveaux du « produit intérieur brut ou de la consommation dans les « États membres et les niveaux correspondant aux versements au titre de la taxe à la valeur ajoutée (TVA), « cette disparité paraissant prouver à première vue une « perception très insuffisante de la TVA ».

La Commission rappelle, de son côté, que, en proposant l'instauration des ressources propres TVA, son intention était de créer une véritable ressource fiscale pour les Communautés destinée à remplacer les contributions financières basées sur des données purement statistiques. Les règles définies pour l'établissement de l'assiette TVA — en particulier la Sixième Directive TVA — conduisent à des résultats qui ne peuvent être comparés directement à aucun agrégat de la comptabilité nationale en raison de la différence entre la définition des opérations taxables au sens fiscal et celles de ces agrégats.

La Commission ne peut donc accepter de conclure de la seule comparaison de l'assiette TVA avec le montant du PIB ou de la consommation, qu'il existerait une perception de la TVA très insuffisante.

Elle rappelle également que la base de ses ressources propres est, sous réserve de corrections entraînées par les possibilités de dérogation à la Sixième Directive TVA, identique à celle des TVA nationales.

(61) Un amendement n° 8 présenté par M. Wettig au nom du groupe socialiste proposait de modifier ce qui était alors le 7^e, en ajoutant notamment in fine « les raisons pour lesquelles ces engagements n'étaient pas « couverts par des crédits de paiement, et le montant qui, parmi ces engagements, résultait d'amendements du Parlement européen » ; Cette proposition avait été rejetée.



A cet égard, les Etats membres sont, pour des montants beaucoup plus importants que ceux des ressources propres TVA de la Communauté, directement concernés par une perception correcte de la TVA.

B. Les risques d'inégalité entre Etats membres

Le Parlement européen note aussi au point 27 « que les statistiques commerciales des Etats membres ne paraissent pas correspondre aux recettes communautaires provenant des droits de douane et des prélèvements, encore que ce phénomène puisse s'expliquer partiellement par l'expédition intracommunautaire de marchandises importées dans un Etat membre ».

La Commission partage d'ailleurs cette opinion du Parlement européen selon laquelle une perception insuffisante pourrait miner la fiabilité des ressources propres communautaires. Aussi cherche-t-elle à se doter des moyens réglementaires lui permettant de renforcer ses pouvoirs de contrôle et ses possibilités d'accès aux informations détenues par les Etats membres sur les cas de fraudes et d'irrégularités affectant ses ressources propres. C'est dans cette optique que s'inscrivent en particulier ses propositions de modification du règlement n° 2891/77 (62) et du règlement sur les mesures à prendre en cas d'irrégularités affectant les ressources propres prévues par la décision du 21 avril 1970 (63).

C. Les recettes de coresponsabilité

Dans sa résolution du 18 mai 1983 (29) à propos de la décharge pour 1981, le Parlement soulevait une question à laquelle il attache un grand prix, mais à propos de laquelle il cherche à intervenir lors de l'établissement des budgets annuels. Il s'agit de l'inscription en recettes des prélèvements de coresponsabilité sur le lait. Le Parlement s'exprimait ainsi : « § 2. réitère le point de vue qu'il a déjà exprimé, à savoir que les recettes provenant des prélèvements de coresponsabilité doivent être inscrites sous la rubrique « recettes », conformément au principe budgétaire de non-contraction. Cela permettrait de les traiter de façon analogue à d'autres recettes affectées et de mettre en même temps fin, dans la présentation du budget, à une contradiction qui existe déjà depuis plusieurs années ».

Cette question n'a plus été ensuite soulevée lors d'une décharge.

De même, le Parlement européen s'était alors exprimé en des termes différents au sujet du contrôle de la perception des ressources propres. Citons deux paragraphes du 18 mai 1983 où il « § 4. souligne que la ligne budgétaire « remboursement forfaitaire aux Etats membres des frais encourus pour la perception des ressources propres » (article 400 du budget 1981) implique logiquement que la Commission peut poser un minimum d'exigences en ce qui concerne la qualité et le contrôle des opérations de recouvrement ainsi remboursées ;

« § 5 prie instamment la Commission et la Cour des comptes de continuer à rester attentives au perfectionnement des systèmes, procédures et méthodes mis en œuvre tant par les Etats membres que par les institutions pour le déroulement et le contrôle du processus d'encaissement des ressources propres ».

(62) JOCE n° L 336 du 27 décembre 1977, page 1.

(63) JOCE n° L 94 du 28 avril 1970, page 19.

II. — LE FEOGA/GARANTIE

Sur le vaste territoire budgétaire du FEOGA-Garantie, le Parlement privilégie quelques thèmes dans sa résolution du 16 avril 1985 [points 34 à 49 et 98].

A. L'apurement des comptes du FEOGA-Garantie

Il s'agit d'une procédure, qui depuis toujours a fait problème, et que la Commission a grand peine à maîtriser.

Ainsi le Parlement européen : « § 34. note avec inquiétude que seuls les comptes de 1976 et de 1977 du Feoga ont été apurés en 1983, et que des retards de plus de cinq ans dans l'apurement de ces comptes — qui représentent plus de la moitié du budget annuel tout entier — sont devenus chose courante, de sorte que le travail devient plus difficile et moins efficace, en raison de la mutation de fonctionnaires, de la perte de documents et du peu de fiabilité des souvenirs ;

« § 37. décide que le seul moyen praticable de mettre à jour le travail d'apurement consiste à donner la priorité à l'exercice en cours, demande par conséquent à la Commission, d'appliquer dans toute la mesure du possible ces nouvelles procédures au cours de 1985 et de procéder à ces changements en temps voulu pour qu'ils soient opérationnels tout au long de 1986 ;

« § 38. demande à la Commission d'apurer les comptes de 1985 sans réserve pour le 30 juin 1987 et d'apurer, toujours sans réserve, les comptes des exercices suivants dans un délai de douze mois à compter de la clôture de l'exercice considéré ; demande également à la Commission, au cas où l'une quelconque de ces dates ne pourrait pas être respectée, de soumettre au Parlement européen :

« a) dans lesdits délais, un rapport écrit complet indiquant les circonstances qui sont à l'origine du retard, les mesures prises pour y remédier et le nouveau délai qu'elle juge nécessaire pour achever l'apurement sans réserve

et

« b) par la suite, un nouveau rapport intérimaire chaque mois, jusqu'à ce que l'apurement sans réserve soit achevé ;

« § 39. demande à la Commission de faire, dès que possible, des propositions relatives à une méthode de travail et à un calendrier pour l'apurement des comptes des exercices 1980 à 1984, tout en veillant en priorité à ce que le travail d'apurement en cours ne prenne pas de retard par rapport au programme indiqué ci-après ».

A cela la Commission répond qu'elle se fixe effectivement comme objectif de décider de l'apurement des comptes de 1985 pour le 30 juin 1987, pour autant que les déclarations des Etats membres lui soient transmises au moins un an avant cette date. Elle compte demander aux Etats membres de mettre tout en œuvre pour respecter les délais prévus par la réglementation et elle utilisera tous les moyens à sa disposition pour obtenir à temps des Etats membres les informations nécessaires.

Par ailleurs, la Commission a, d'ores et déjà, pris des dispositions internes visant à préparer les adaptations réglementaires et administratives nécessaires, en particulier pour le dépôt des déclarations des Etats membres et la transmission à la Commission de toute information demandée ; et à simplifier les contrôles et les procédu-

res internes à la Commission, ainsi que raccourcir les dialogues avec les Etats membres. Quant à la préparation des décisions relatives aux années 1982, 1983, 1984, la Commission compte achever le rattrapage au plus tard le 30 juin 1987.

B. Le fonctionnement de la politique agricole

Alors que le thème de l'apurement des comptes est technique et administratif, celui-ci est hautement politique, ce qui a provoqué des tensions entre groupes politiques.

Les textes finalement votés, parmi les plus importants, sont les suivants d'après nous. Ainsi le *Parlement européen* : « § 40. attire l'attention sur le manque croissant « de cohérence de la politique agricole commune, lequel « est dû en partie aux exigences des différents Etats « membres et à leur pratique abusive de l'unanimité au « sein du Conseil, et en partie aux changements intervenus au cours des dernières années dans les mécanismes de l'offre et de la consommation (64) ».

La Commission partage évidemment le souci exprimé par le Parlement européen quant aux difficultés qui résultent des exigences des différents Etats membres, qui se sont manifestées, en particulier, dans le cadre des décisions sur la fixation des prix 1985/86 pour les céréales et le colza (65).

Le *Parlement européen* « * 43. note que, en reportant « à 1984 des dépenses du FEOGA, section « garantie », « s'élevant à quelque 825 millions d'Ecus, la Commission a enfreint le principe de l'annualité, démontrant « ainsi qu'actuellement le budget est inefficace en tant « qu'instrument de contrôle de ce type de dépenses ; « demande par conséquent à la Commission de suivre « de près les tendances et, pour tout exercice où un dépassement des dépenses de garantie paraît probable, « de proposer en temps voulu (a) les mesures législatives ou autres requises pour maintenir les dépenses « dans leurs limites budgétaires et (b) un avant-projet de « budget supplémentaire lorsque les dépenses ne peuvent être maintenues en totalité dans ces limites (66).

La Commission ne peut que partager l'orientation générale du Parlement européen selon laquelle il est nécessaire soit de prendre des mesures réglementaires pour freiner les dépenses lorsque les crédits sont insuffisants, soit de présenter un avant-projet de budget supplémentaire, ce qu'elle avait fait en 1983 (67). Elle rappelle que les crédits qu'elle avait demandés pour le FEOGA/Garantie avaient été réduits de 50 MioEcu par

l'autorité budgétaire, mais que par contre, compte tenu aussi de l'épuisement des ressources propres et de la forte croissance des dépenses en fin d'année, constatée à un moment où il était trop tard pour agir par la voie d'un budget supplémentaire, elle avait pris des mesures réglementaires aboutissant à suspendre ou à retarder des paiements.

Le *Parlement européen* poursuit et « § 44. demande à « la Commission d'écouler les stocks d'intervention au « moment le plus favorable et, si nécessaire, de proposer des virements ou un avant-projet de budget supplémentaire à cet effet, tout retard ayant pour seul « effet de fausser l'annualité du budget tout en occasionnant des coûts supplémentaires ».

La Commission partage certes l'opinion du Parlement européen selon laquelle les stocks d'interventions doivent être écoulés au moment le plus favorable et qu'il y a lieu, le cas échéant, d'adapter les crédits budgétaires en conséquence. Dans cet esprit, elle a proposé pour la première fois, dans son avant-projet de budget 1986, une provision de 423 MioEcu en vue de la dépréciation financière des stocks de beurre et de viande bovine. Elle souligne pourtant que l'écoulement des stocks dépend non seulement des disponibilités financières mais également des débouchés possibles.

Le *Parlement européen* « § 45. reconnaît néanmoins « que la Communauté doit se conformer à ses obligations commerciales internationales, et demande à la « Commission de tenir compte des intérêts légitimes des « pays en voie de développement lorsqu'elle mène des « opérations de déstockage, même si cela implique une « charge budgétaire (68) ;

« § 46. demande à la Commission de proposer des « mesures permettant de faire apparaître, selon des « principes logiques, dans le budget et les comptes annuels la perte de valeur des stocks d'intervention, l'actuelle pratique qui consiste à ajourner ou à anticiper « une grande partie de ces dépenses ayant pour effet « de fausser l'annualité du budget ».

La réponse de la Commission est de rappeler que pour les produits importants, à savoir les céréales, l'huile d'olive, le tabac, le lait écrémé en poudre, le beurre et la viande bovine, il existe dans le budget, dans le cadre des dépenses d'intervention, une ligne particulière « autres frais de stockage public » où sont comptabilisés les écarts entre les prix d'achat et les prix de vente, c'est-à-dire les pertes pour l'exercice en cause. En ce qui concerne le problème général du coût de l'écoulement des stocks, qui va au-delà de l'exercice budgétaire, la Commission a présenté, dès le 6 août 1985, une note jointe au compte de gestion pour 1984 au sujet du financement par le FEOGA/Garantie des stocks à l'intervention et des charges potentielles résultant de l'écoulement des stocks à l'intervention.

Le *Parlement européen* « § 47. demande à la « Commission d'assumer sa responsabilité de gardienne « des traités en veillant à ce que le droit communautaire « soit respecté dans le secteur agricole, et à ce que des « mesures appropriées, à la fois financières et juridi-

(64) Un amendement n° 18 présenté par MM. Guerneur et Mouchel, au nom du groupe RDE, proposait de supprimer ce paragraphe qui portait alors le numéro 38.

Cette proposition avait été rejetée le 16 avril 1985.

(65) La Commission, par la voix de M. Andriessen et du Président Delors a fait une déclaration à ce sujet devant le Parlement européen le 13 juin 1985.

(66) Un amendement n° 12 présenté par M. Wettig au nom du groupe socialiste, proposait de modifier ainsi ce qui était alors le 41^e paragraphe : « § 41. condamne le report à 1984, par la Commission, de dépenses du « FEOGA section Garantie s'élevant à quelque 825 millions d'Ecus « comme état contraire au principe de l'annualité, ce qui démontre clairement qu'actuellement le budget est inefficace en tant qu'instrument de « contrôle de ce type de dépenses ; (reste du paragraphe inchangé) ».

Cette proposition — qui aggravait encore la résolution de M. Price — avait été rejetée le 16 avril 1985.

(67) Du même auteur « Le budget 1984, son environnement politique et financier, son établissement et son exécution. L'épuisement des ressources propres » dans la Revue du Marché Commun n° 279 de juillet-août 1984 (pages 324 à 327).

(68) Un amendement n° 19 de M. Guerneur et Mouchel, au nom du groupe RDE, proposait de rédiger comme suit ce qui était alors le 43^e paragraphe : « § 43. réitère la position du Parlement européen, adoptée par « le rapport Galland — doc. 2-1708/84 — selon laquelle la politique de « développement de la Communauté doit être conduite selon des objectifs « qui lui sont propres ».

Cette proposition avait été rejetée le 16 avril 1985.



« ques, soient prises contre les Etats membres qui ne « s'y conforment pas ».

A cette injonction — d'évidence — la Commission ne peut que répondre qu'elle attache beaucoup de prix à la surveillance du respect des dispositions communautaires par les Etats membres, et que rappeler qu'en cas d'infraction, elle ouvre systématiquement la procédure prévue à l'article 169/CEE aboutissant, le cas échéant, à l'introduction d'un recours contre l'Etat membre en cause devant la Cour de justice. Elle souligne également que les conséquences financières que des infractions peuvent avoir au niveau du financement communautaire sont tirées lors de l'apurement des comptes du FEOGA-Garantie.

Le Parlement européen : « § 48. recommande à la « Commission d'effectuer des analyses de rentabilité et « de revoir ensuite la politique menée en ce qui « concerne les points suivants :

« a) le recours au stockage privé par rapport aux « achats en stocks d'intervention public ;

« b) l'éventuelle limitation, à la fin de la campagne de « commercialisation, des ventes à l'intervention ;

« c) la mise en vigueur de normes communautaires « de qualité pour les fruits et les légumes frais dans « tous les points de vente publics importants et en cas « de retraits ;

« d) la distillation de l'alcool provenant de raisins et « d'autres fruits ;

« e) l'octroi d'aides à la production de produits trans- « formés à base de tomates ;

« f) les méthodes de soutien au secteur du tabac ;

« g) les coûts budgétaires croissants dans le secteur « des graines oléagineuses » (69).

La réponse de la Commission est de rappeler l'existence de son « livre vert » (70) et de donner des explications techniques qui n'ont pas leur place dans notre article.

Dans sa décision du 14 novembre 1984, de refus de décharge pour l'exercice 1982, le Parlement concentrait une de ses critiques sur ce point, en disant : « § 2. c) « l'incapacité de la Commission à évaluer correctement « l'évolution des marchés dans les cas de production « excédentaires (en particulier, en ce qui concerne le « beurre) et à empêcher la formation de stocks énormes, de sorte que la Commission a contribué ainsi à « donner à ce problème son ampleur actuelle ».

Le Parlement européen, enfin : « § 49. demande à la « Commission de veiller, en coopération avec les Etats « membres, à ce que la distribution, aux institutions sociales, des fruits et légumes livrés à l'intervention soit « organisée de façon plus efficace ».

C. La lutte contre les fraudes

Déjà dans sa résolution du 18 mai 1983 (29), le Parlement européen avait marqué son inquiétude à l'égard des fraudes en « § 20. (demandant) que la Commission

« et la Cour des comptes renforcent non seulement « leurs efforts de lutte contre la fraude, mais aussi les « concentrent sur un ou deux secteurs à problèmes « dans lesquels des possibilités existent de récupérer « les montants indûment payés. A cet égard, la Cour « des comptes devrait organiser sa stratégie en fonction « de la nature des fraudes et des irrégularités ».

Le Parlement européen, au terme de sa résolution du 16 avril 1985, traite à nouveau des fraudes. Il « § 98. « rappelle la résolution adoptée par le Parlement, le 14 « février 1985, concernant les fraudes commises au détriment de la Communauté par la mafia, et qui chargeait la commission du contrôle budgétaire « de suivre « avec une extrême attention la progression des enquêtes effectuées en Sicile et d'examiner de façon approfondie tout ce que la Commission entreprendra en vue « d'une allocation juste et équitable des crédits communautaires » et charge la commission du contrôle budgétaire de faire rapport au Parlement sur les suites « données à ce mandat » (71) (72).

III. — LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Dans sa résolution du 16 avril 1985, le Parlement européen consacre cinq paragraphes (51 à 55) au Fonds européen de développement régional (FEDER).

Le Parlement européen : « § 51. reconnaît que le budget communautaire doit favoriser la convergence des « économies des Etats membres, en particulier en redistribuant les ressources aux régions moins prospères « de la Communauté, mais regrette qu'il n'y parvienne « pas, et cela (a) parce que les Etats membres se bornent à substituer les concours du Fonds européen de « développement régional (FEDER) à leurs ressources « nationales par le biais du contrôle qu'ils exercent sur « les demandes présentées (b) parce que le volume du « FEDER est beaucoup trop réduit pour avoir un impact « régional important et (c) parce qu'un volume beaucoup « plus important de fonds communautaires va aux régions plus prospères ».

La Commission, qui partage entièrement les objectifs poursuivis par le Parlement, souligne qu'elle a tout mis en œuvre pour que des progrès soient enregistrés dans le sens souhaité. En ce qui concerne la complémentarité, elle note qu'une évolution favorable aux souhaits du Parlement européen est intervenue récemment, notamment en France, pour ce qui concerne les infrastructures, et que par ailleurs, en Italie et au Royaume-Uni, les concours FEDER portant sur des infrastructures sont transférés aux organismes régionaux ou locaux concernés. Elle estime cependant qu'il convient de tenir compte du fait que l'additionnalité des concours FEDER par rapport aux dépenses publiques nationales ne peut être mathématiquement prouvée, l'impact régional du FEDER, en dépit du volume encore trop modeste des ressources dont il dispose chaque année, ne pouvant cependant être considéré comme négligeable, bien que difficilement

(69) Une amendement n° 20 présenté par MM. Guerneur et Mouchel, au nom du groupe RDE, proposait la suppression de ce paragraphe. Cette proposition — qui tendait à protéger la PAC avait été rejetée le 16 avril 1985.

(70) Document COM (85) 333 final du 13 juillet 1985, publié dans « notes rapides de l'Europe verte » n° 33 (92 pages).

(71) Le texte est celui d'un amendement n° 17 présenté par M. Wettig au nom du groupe socialiste, qui proposait un paragraphe 93 bis nouveau.

(72) L'amendement n° 17 présenté par M. Wettig comportait une seconde partie ainsi rédigée : « ... (ii) sur les mesures qui pourraient être prises pour empêcher l'infiltration des institutions communautaires par la « Mafia et autres organisations secrètes du même genre ».

Cette seconde partie a fait l'objet du vote négatif suivant : 120 voix pour, 158 contre et 6 abstentions, soit 284 votants.

chiffrable, en particulier du fait du caractère cumulatif des aides qu'il procure en matière d'infrastructures de base, par définition durables. La Commission considère que dans les Etats membres où les aides FEDER aux infrastructures sont répercutées au niveau régional ou local, les collectivités bénéficiaires prennent en effet de plus en plus conscience de l'appoint notable, et fréquemment décisif, qu'il apporte à l'amélioration des conditions de vie des populations et des structures d'accueil des activités économiques, en contribuant par là même, à la création ou au maintien d'emplois.

Le Parlement européen « § 55. souligne qu'il importe « que les dépenses du FEDER soient consacrées à la « création ou au maintien d'emplois, et cela même si « l'on atteint parfois cet objectif, de façon paradoxale, en « introduisant de nouvelles technologies qui exigent « moins de main-d'œuvre ; demande à la Commission « d'étudier attentivement les prévisions d'emplois figurant dans les demandes de concours du FEDER, et « de retenir les versements ou de rejeter les demandes « ultérieures lorsqu'il est constaté par la suite que ces « demandes induisaient délibérément en erreur » (73).

La Commission, tout en demeurant consciente des aléas que présente, dans la conjoncture économique actuelle, la fixation d'objectifs précis et chiffrés de création d'emplois, dont finalement l'évolution des débouchés est seule maîtresse, s'attache à examiner de manière attentive et approfondie ce critère d'octroi du concours FEDER. Dans les cas où il apparaîtrait évident que les demandes initiales de concours auraient comporté des prévisions d'emplois délibérément erronées, elle ne manquera pas de sanctionner, notamment par un dégageant du concours octroyé au projet, ce qui serait à considérer comme une déclaration sciemment frauduleuse. En tout état de cause, elle compte accorder une priorité à tout projet d'investissement créateur d'emplois, à condition qu'il présente des garanties raisonnables d'être économiquement sain.

IV. — LE FONDS SOCIAL EUROPÉEN

Dans sa résolution du 16 avril 1985, le Parlement européen consacre six paragraphes au fonds social (56 à 61).

Le Parlement européen, ainsi, « § 56. considère que « le volume important des crédits reportés d'année en « année dans le cadre du Fonds social traduit l'existence, au niveau des procédures, de faiblesses auxquelles il aurait fallu remédier en modifiant plus rapidement les règlements ; note que la situation devrait « s'améliorer considérablement dans le cadre des nouvelles règles du Fonds, et demande à la Commission « de présenter promptement, à l'avenir, des propositions « aux règles qui ont pour effet de fausser les décisions « budgétaires ;

(73) Un amendement n° 13 présenté par M. Wettig au nom du groupe socialiste proposait de modifier ce qui était alors le paragraphe 53 de la façon suivante : « § 53 souligne qu'il importe que les dépenses du FEDER « soient consacrées à la création ou au maintien d'emplois ; demande à la « Commission d'étudier attentivement les prévisions d'emplois figurant « dans les demandes de concours du FEDER, et de retenir les versements ou de rejeter les demandes ultérieures lorsqu'il est constaté par « la suite que ces demandes induisaient délibérément en erreur ; juge discutable le concours du FEDER accordé à British Telecom juste avant la « privatisation de cette société, et demande à tous les membres du Parlement européen qui ont réalisé un profit financier de déclarer un intérêt ». Cette proposition avait été rejetée par 126 voix pour et 147 voix contre et aucune abstention, soit 273 votants le 16 avril 1985.

« § 57 déplore qu'en 1983 la Commission n'ait pas « utilisé pleinement les ressources dégagées par le Parlement au volet social du budget, et cela compte tenu, « en particulier, de l'aggravation de la situation de l'emploi, et insiste pour que, dorénavant, la Commission « informe régulièrement le Parlement, au cours de « l'exercice, sur les difficultés rencontrées dans l'exécution des amendements budgétaires ».

La Commission souligne qu'à la fin de l'exercice 1984, le volume des crédits reportés a été, en crédits de paiement, de 95,58 MioECU, contre 575,95 MioECU à la fin de 1983 et qu'en ce qui concerne l'exercice 1985, elle prévoit que les crédits pourront être pleinement utilisés. L'important report de crédits de paiement enregistré de 1983 sur 1984 a été le résultat de circonstances exceptionnelles, qui ne sont pas appelées à se reproduire.

Elle estime en outre que les règles de fonctionnement du nouveau Fonds social européen, à la suite du réexamen de 1983, notamment en matière de délais pour l'agrément des demandes de concours, font que, si des difficultés devaient se présenter dans l'exécution du budget, le Parlement pourra en être informé en temps utile dans le courant de l'exercice.

Le Parlement européen « § 59. recommande à la « Commission de retarder l'approbation de tout nouvel engagement du Fonds social européen à l'égard des « Etats membres qui persistent à ne pas fournir à temps « les informations qui importent pour l'appréciation d'objectifs communautaires » (74).

La Commission souligne que les nouveaux formulaires de demandes de concours sont conçus de façon à permettre de situer les actions prévues par rapport aux objectifs communautaires. Lorsqu'un formulaire n'est pas rempli correctement ou complètement, elle a prévu que la demande de concours ne peut pas être prise en considération en vue de son agrément éventuel.

V. — LA RECHERCHE - DÉVELOPPEMENT - DÉMONSTRATION

Sur ce thème le Parlement européen se laisse aller à quelque liberté et l'intitule « Investir dans l'avenir de l'Europe ». Il lui consacre sept paragraphes dont trois s'adressent au Conseil.

Le Parlement européen, toutefois « § 67. demande à « la Commission de soumettre le secteur de la recherche à un contrôle étroit et permanent en raison de son « importance pour l'avenir de l'Europe, et décide de réévaluer la gestion et la rentabilité du Centre commun « de recherche sur la base du rapport d'évaluation qui « doit être présenté au milieu de l'actuel programme « quadriennal (1984-1987) ».

La Commission explique que la méthodologie, qui a été approuvée par le Conseil le 25 juin 1983, est basée sur une évaluation rétrospective des résultats des programmes de recherche communautaires, effectuée par des groupes d'experts externes indépendants. Elle marque que l'évaluation a comme objectif principal de faire un bilan global de ce qui a été effectivement atteint et

(74) Ce texte est celui de l'amendement n° 14, présenté par M. Wettig au nom du groupe socialiste, qui consistait à introduire à la fin de ce qui était alors le paragraphe 56 cet ajout.

Adopté en séance plénière le 16 avril 1985, ce texte est devenu le paragraphe 59.



d'en tirer des conclusions et recommandations pour la poursuite des travaux, en ce qui concerne 1) les résultats scientifiques et techniques, 2) l'impact visible ou prévisible des résultats sur le développement économique et social de la Communauté ainsi que sur la mise en œuvre de politiques sectorielles communautaires, et 3) les méthodes de gestion du programme.

VI. — INDUSTRIES DU CHARBON ET DE L'ACIER

La résolution du 16 avril 1985 du Parlement sur les comptes de la CECA ne comporte que des points techniques. Les deux premiers ont toutefois un aspect politique. Ainsi le Parlement européen « § 1. considère que la « question du niveau des réserves, évoquée par la Cour des comptes dans son rapport sur la gestion comptable et la gestion financière de la CECA en 1983, constitue le problème central de l'exécution du budget opérationnel ; estime que cette question appelle une analyse approfondie et, notamment, l'examen des points énumérés à l'annexe, charge sa commission du « contrôle budgétaire d'élaborer un rapport sur la constitution, l'utilité et le montant des réserves de la CECA ;

« § 2. ne considère pas que ce point ou les autres observations de la Cour des comptes mettent en question l'octroi de la décharge pour 1983 ; juge cependant « nécessaire que ces points soient totalement clarifiés ».

VII. — L'AIDE AUX PAYS TIERS

Ici nous retrouvons la fondamentale distinction entre crédits budgétisés et crédits non budgétisés.

A. L'aide aux pays tiers inscrite dans le budget général

Dans sa résolution du 16 avril 1985, le Parlement européen consacre 12 paragraphes (70 à 86) à l'aide alimentaire et à la coopération avec les pays en voie de développement.

Le Parlement européen ainsi « § 70. réaffirme que « l'aide alimentaire doit s'intégrer dans une politique plus large visant à encourager la production agricole dans « les pays souffrant de pénuries alimentaires, et que les « décisions d'aide alimentaire ne doivent pas être déterminées par la nécessité d'écouler les excédents agricoles de la Communauté ;

« § 71. demande à la Commission d'analyser la valeur réelle des stocks d'intervention et de faire des « propositions visant à ce qu'au budget de l'aide alimentaire soient imputés des coûts plus réalistes au titre « des stocks d'intervention affectés à l'aide alimentaire ;

« § 72. demande à la Commission d'examiner, à titre « de mesure intérimaire d'urgence, la possibilité de « consentir des réductions de prix sur les stocks du « FEOGA mis à disposition au titre de l'aide alimentaire « d'urgence » (75) ;

(75) Un amendement n° 2 présenté par M. Vergeer proposait à la suite du paragraphe 69, d'insérer un paragraphe 69 bis nouveau libellé comme suit « § 69 bis. charge sa commission du développement et de la coopération de présenter un rapport indiquant de quelle manière les ressources « ainsi libérées sont à affecter à la politique de développement et de coopération ».

Cette proposition avait été rejetée en séance plénière le 16 avril 1985.

« § 77. demande à la Commission de faire en sorte « que les frais de transport de chaque livraison d'aide « alimentaire apparaissent séparément ; recommande « que la Commission analyse, en tenant compte de la « fiabilité et de la rapidité de livraison, le coût et l'utilité « de la formule qui consisterait à assurer elle-même une « part de la gestion du transport plus importante que « dans le système actuel, dans lequel cette responsabilité « incombait aux Etats membres ; recommande que « soient prises ensuite les mesures qui s'imposent ».

La Commission promet de mener une étude approfondie à ce sujet.

Dans sa décision, du 14 novembre 1984, de refus de décharge pour 1982, le Parlement soulignait « § 2 e) le « fait que la Commission n'a pas tenu compte des critiques formulées par le Parlement européen à l'égard « de la politique d'aide alimentaire, au lieu de quoi elle a « accepté, au contraire, l'adoption d'un nouveau règlement qui limite les pouvoirs budgétaires du Parlement « en matière de dépenses non obligatoires ; et l'hésitation injustifiée de la Commission à proposer de nouveaux mécanismes permettant de faciliter la cession « de stocks d'intervention de céréales à certains pays « du tiers monde dans lesquels on relevait dès 1982 des « signes de famine imminente ».

Pourtant dans sa décision du 18 mai 1983 accordant la décharge pour 1981, le Parlement « § 5. prend acte « de la réaction positive de la Commission à certaines « requêtes qui lui ont été adressées en rapport avec « l'exécution du budget des Communautés européennes, à savoir notamment :

« ... « en ce qui concerne l'aide alimentaire :

« e) la Commission a pris une nouvelle initiative visant à simplifier les procédures et à accélérer l'octroi « de l'aide ; le Parlement se réserve d'éprouver, dans la « pratique, l'efficacité de cette initiative ».

Le Parlement européen « § 80. demande à la « Commission d'examiner les causes de l'utilisation insuffisante et du pourcentage excessif d'annulations de « crédits prévus au titre du protocole conclu avec les « pays du Maghreb et d'y porter remède ».

La Commission rappelle que 1983 a été la première année où des crédits ont été inscrits aux articles 965 (Maghreb) et 966 (Machrek) au titre des deuxièmes protocoles financiers avec les pays de la Méditerranée du Sud et de l'Est conclus par règlement du Conseil en date du 22 novembre 1982. Elle souligne que les prévisions budgétaires, établies en février/mars 1982, ont été faites, par nécessité, selon une méthode approximative et forfaitaire, fondée notamment sur les dispositions de l'article 5 des protocoles selon lesquelles « les montants à engager chaque année doivent être répartis d'une façon aussi régulière que possible sur toute la durée d'application du protocole ». Les montants de la sorte dépassaient donc les possibilités matérielles d'engagement, selon la Commission. Celle-ci ajoute qu'il est plus difficile de remédier à la sous-utilisation des crédits, provenant de la lenteur d'exécution des projets, de la complexité des procédures propres aux pays bénéficiaires, ou des changements d'orientation inopinés des projets.

B. L'aide aux pays Afrique - Caraïbes - Pacifique

La résolution du 19 juin 1985 du Parlement européen (76), dont nous avons déjà parlé pour ce qui est des aspects de procédure, comporte des paragraphes consacrés à l'exécution des trois fonds concernés : taux d'utilisation (15 et 16)... des projets (17), évaluation a posteriori (18), délégations (19 à 21), stagiaires (22), compétences techniques avec les Etats ACP (23), contrats de série (24 et 25), Banque européenne d'investissement (26), conduite de l'aide (27), contributions (28 à 30), contrôle des paiements (31 à 33) et impositions (34 à 36).

Parmi ces 22 paragraphes le Parlement européen neuf fois « calls upon ». Relevons-en trois : le Parlement « § 15. demande à la Commission de présenter un « rapport écrit au Parlement européen le 30 avril 1986 « au plus tard dans lequel elle analyse les raisons du « faible taux de déboursement du Fonds européen de « développement, tout en proposant des moyens susceptibles d'y remédier et comportant en annexe un résumé d'informations comparables obtenues de grandes organisations internationales chargées de l'aide au développement ;

« § 16. demande à la Commission de faire réaliser « une étude comparative indépendante, à entreprendre « pour le 1^{er} janvier 1986, portant sur les procédures du « Fonds européen de développement, de la Banque « mondiale et du Programme des Nations Unies pour le « développement en ce qui concerne l'information et la « prise de décision en matière de projets, depuis le « stade de l'identification jusqu'à celui de l'évaluation a « posteriori ;

« § 30. demande à la Commission de réviser le système d'estimation des taux de déboursement du « Fonds européen de développement, ce qui permettrait « d'éviter de faire appel inutilement aux contributions ;

VIII. — DIVERS THÈMES ADMINISTRATIFS

Dans sa résolution du 16 avril 1985, le Parlement européen consacre cinq paragraphes (82 à 86) sous l'intitulé « Personnel de la Commission et administration » et un aux écoles européennes [90] et aux subventions [91].

Nous n'en traiterons pas pour ne pas alourdir cet article et nous contenterons de ne signaler que deux paragraphes, parce qu'ils ont donné lieu à discussion en assemblée plénière.

Ainsi, pour les écoles européennes, le *Parlement européen* « § 90. constate que le dernier rapport de la « Cour des comptes relatif aux écoles européennes, qui « porte sur l'exercice 1982, révèle un certain nombre de « facteurs préoccupants qui, par leur nature, mettent le « Parlement européen dans l'obligation de formuler une « réserve visant l'utilisation des ressources des écoles « européennes (77).

(76) Compte rendu in extenso de la séance du 13 juin 1985 (n° 2-327).

(77) Un amendement n° 15 présenté par M. Wettig au nom du groupe socialiste proposait de remplacer dans la rédaction de M. Price du paragraphe qui portait alors le numéro 87, les mots « appellent un examen plus approfondi » par les mots « mettent le Parlement européen dans l'obligation de formuler une réserve visant l'utilisation des ressources par les écoles européennes ».

Cette rédaction, plus dure, avait été adoptée par le Parlement européen le 16 avril 1985.

De même, le *Parlement européen* « §91. invite la « Commission à fournir, dans son analyse de la gestion « économique en relation avec les comptes de gestion, « des précisions sur les aides accordées aux organes « externes conformément aux articles 290, 291, 292, « 293 et 299 et aux postes budgétaires correspondants, « en indiquant les bénéficiaires et l'importance des montants versés » (78).

IX. — L'ACTIVITÉ EMPRUNT-PRÊT

Le Parlement européen consacre, dans sa résolution, quatre paragraphes à l'activité emprunt-prêt [92 à 95], où se trouvent deux « calls upon ».

Le *Parlement européen* ainsi « § 92. demande à la « Commission et à la Banque européenne d'investissement de faire en sorte qu'une information plus « complète soit fournie au sujet des opérations d'emprunts et de prêts afin de permettre l'évaluation, dans « le cadre du contrôle parlementaire, des risques financiers et des implications économiques et de faire en « sorte que les priorités de la Communauté soient respectées ;

« § 93. demande à la Commission d'éliminer systématiquement de son système comptable les sources « d'erreurs, afin de disposer des statistiques uniformes « et fiables permettant une évaluation précise des répercussions financières et économiques des opérations ».

De fait la *Commission* et la Banque s'efforcent de fournir au Parlement toute l'information nécessaire pour l'évaluation des implications économiques, des priorités et des risques financiers résultant des opérations d'emprunts et de prêts réalisées. Ainsi, la Commission présente chaque année un rapport sur les activités d'emprunts et de prêts de la Communauté, chaque semestre un rapport sur la situation des opérations du NIC, et relève régulièrement l'état des emprunts et prêts garantis par le Budget général dans les comptes de gestion et le bilan. Elle met à la disposition de la Cour des comptes les documents dont elle dispose et que celle-ci souhaite contrôler. La Banque, de son côté, publie chaque année un rapport annuel avec le bilan de son activité, ses comptes de profits et pertes et la situation de la « section spéciale » dans laquelle sont relevées les opérations qu'elle a effectuées sur mandat des Communautés européennes.

**

CONCLUSIONS

Un court dialogue découpé dans les débats du 16 avril 1985 convient assez bien à la conclusion d'un tel article. Le Commissaire au budget de déclarer : « Je « voudrais mettre en garde contre les dramatisations excessives au sujet des conclusions de la Cour des « comptes, comme on a parfois tendance à le faire. Une « telle dramatisation peut jeter un discrédit sur la capacité de fonctionnement de la Communauté. C'est ce « contre quoi je voudrais mettre en garde, car ce n'est

(78) Ce texte est celui de l'amendement n° 1 présenté par Mme Boseup. Il avait été adopté par 157 voix contre, 104 pour et une abstention, soit 261 votants.

Ce vote a rendu caduc un amendement n° 16 présenté par M. Wettig au nom du groupe socialiste, qui avait la même rédaction.



« certainement pas le désir de la Cour des comptes. Par « contre, nous devons prendre au sérieux les critiques « concrètes et c'est pourquoi les observations de la « Cour des comptes constituent naturellement le fondement logique des travaux relatifs à la décharge ». Et le Président de la Commission du contrôle budgétaire de répondre au Commissaire au budget : « La Cour des « comptes et le contrôle parlementaire représentent certainement en l'occurrence les deux branches d'une « paire de ciseaux. Le Parlement européen est tributaire « de l'appareil de contrôle de la Cour des comptes, de « même que cette dernière dépend pour la sanction des « possibilités politiques du Parlement. C'est précisément « parce que chacune de ces deux branches reconnaît « l'indépendance et les responsabilités propres de l'autre que se sont installés entre nous ces rapports de « travail particulièrement amicaux qui caractérisent nos « relations. Monsieur le Vice-Président, vous avez parlé « de la dramatisation à laquelle la Cour des comptes « tend à avoir recours. Je reconnais que le fait de sélectionner quelques exemples et de favoriser sur cette « base une appréciation générale du grand public pourrait aboutir à une sorte de dramatisation, mais la Cour « des comptes ne peut procéder que par sondage et les « exemples sélectionnés sont alors révélateurs d'erreurs. Il ne s'agit pas là de dramatisation, mais, « comme je l'espère, d'une illustration qui nous permet « d'obtenir la sanction de l'opinion publique ».

Dans un article récent sur l'établissement du budget pour 1985 (40) je m'étais permis de noter que j'avais eu le sentiment d'avoir dû écrire un roman feuilleton pour raconter comment la Communauté européenne avait établi son budget. Ce sentiment, je ne l'ai pas au terme de ces pages, car les procédures ont été plus disciplinées, ces dernières années, sur le terrain de la décharge des comptes, que sur celui du vote des crédits et

des autorisations d'engagements, ou même des recettes. J'ai plutôt celui d'avoir eu à décrire, une procédure à étapes successives, se déroulant suivant un calendrier mal respecté et s'étendant sur une période de temps très longue et par conséquent très déphasée.

Certes si les étapes fixées par le règlement financier ne peuvent être objectivement raccourcies, il n'en demeure pas moins qu'elles créent la tentation de mêler les exercices budgétaires. Ainsi chaque résolution de décharge ne se contente pas de juger les comptes et les comportements qui les ont produits, mais les actions menées lors de l'année même de la décharge. Tout à coup, le temps se trouve écrasé ; et en un seul acte sont jugés trois exercices budgétaires, celui qui est juridiquement en cause, celui de l'année du jugement et par extension celui qui se trouve entre les deux. La politisation du débat certes y pousse. Pourtant le refus de la décharge du 16 novembre 1984, qui en fait concernait les comptes de 1982, c'est-à-dire ceux de la deuxième année du mandat de la Commission Thorn condamnait celle-ci, alors qu'elle était à six semaines de la fin de son mandat. Par contre la Commission Delors a obtenu décharge, sans trop grande tension, pour la troisième année du mandat de la Commission Thorn. Ce changement radical de traitement à l'égard de la Commission n'était néanmoins pas fondé sur une reconnaissance des mérites nouveaux, dont aurait témoigné la Commission Thorn durant la troisième année de son mandat, mais plutôt sur une nouvelle investiture de la Commission Delors.

En fait la procédure sur la décharge est devenue pour le Parlement européen l'occasion chaque année d'un grand débat politique avec la Commission, le vote du budget étant le moment privilégié d'un autre débat annuel, celui-ci non avec la Commission, mais avec le Conseil.

UNE AVANCÉE DU DROIT COMMUNAUTAIRE : LE GROUPEMENT EUROPÉEN D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE (GEIE)

Séverine ISRAËL (*)

Le Conseil des Ministres de la Communauté européenne a adopté, le 25 juillet 1985, le règlement relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE) (1).

L'importance économique et juridique de cet accord mérite d'être soulignée. Pour la première fois, en effet, les entreprises de la Communauté pourront disposer d'une structure juridique correspondant aux dimensions du marché européen et favorisant directement leur coopération par delà les frontières. Les GEIE — ici réside également la nouveauté — seront créés en vertu du droit communautaire (2) directement applicable dans tous les Etats membres et obligatoire dans tous ses éléments. Ce saut qualitatif, sans précédent dans le domaine du droit des sociétés, paraissait seul de nature à lever les obstacles auxquels se heurte encore ce type de coopération en raison, notamment, de son rattachement à un ordre juridique national, territorialement limité.

Toutes les possibilités de coopération inter-entreprises actuellement existantes (créations de filiales communes, contrats de coopération, etc.) s'insèrent en effet dans un droit national déterminé et supposent certaines rigidités (recours à la forme de société) ou l'absence d'un cadre juridique adéquat (conclusion d'un contrat sans constitution d'une entité propre).

Le choix du droit dépend, en outre, de la « localisation économique ou juridique » de l'un des partenaires et place d'emblée le partenaire étranger en terrain inconnu dont il se méfie. L'importance de ces craintes, surtout si les parties en présence sont des PME, ne doit pas être sous-estimée. Un instrument tel que le GEIE, dont les règles de constitution et de fonctionnement seront communes à tous les partenaires et permettront d'appréhender directement les situations transnationales correspondait ainsi à un besoin auquel ni le droit des Etats membres ni le droit communautaire lui-même n'avaient encore répondu.

L'attrait du GEIE provient, en outre, de ses caractéristiques particulières, fortement inspirées du groupement d'intérêt économique (GIE) de droit français (3). Ce type de structure, souple et légère, permet en fait aux partenaires d'imbriquer une partie de leur activité économique tout en conservant leur indépendance économique et juridique. Elle donne naissance, contrairement à d'autres techniques contractuelles de coopération, à une entité juridique indépendante pour prolonger et compléter l'activité économique de ses membres en vue d'accroître leurs propres résultats et leur propre compétitivité. Elle répondait, par conséquent, aux exigences juridiques de la coopération (4).

La transposition de ces traits essentiels au niveau communautaire confère pourtant au GEIE une nature et une dimension particulières dont il convient d'apprécier la portée et la nouveauté. Le destin du GEIE sera, en outre, marqué par cette empreinte communautaire, que les droits nationaux ne pourront ni modifier ni compléter en toute liberté.

(1) JOCE n° L 199 du 31 juillet 1985, p. 1

(2) Ceci résulte de l'utilisation d'un règlement, fondé sur l'article 235 du Traité CEE.

(3) Introduit en France par l'ordonnance n° 66-821 du 23 septembre 1967. Journal officiel du 28 septembre 1967.

(4) Le GIE de droit français a été utilisé pour des coopérations internationales de grande envergure telles qu'Airbus Industrie ou Ariane Espace.

(*) Administrateur principal à la Commission des Communautés européennes, Direction générale « Marché Intérieur et Affaires Industrielles ». Les opinions exprimées n'engagent que l'auteur.



L'objet du GEIE

La définition de l'objet du groupement en fait toute la spécificité et la cohésion.

C'est en outre du fait de cet objet que le GEIE va se distinguer des formes existantes de sociétés et de personnes morales.

1. L'objet légal ou but du groupement

D'après l'article 3 paragraphe 1 du règlement, « le but du groupement est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité ; il n'est pas de réaliser des bénéfices pour lui-même. Son activité doit se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci ».

La définition légale de cet objet est très large. Elle n'exclut a priori aucun secteur d'activité.

Le caractère fondamental de l'objet du GEIE est de se rattacher à l'activité économique de ses membres. Toute l'activité du groupement trouve son origine et son objet dans celle de ses membres de même que tous ses résultats y retournent (5). Le GEIE n'existe, en effet, que pour permettre à ceux-ci, grâce à une mise en commun d'activités, de ressources ou de services, de développer leur propre activité économique et, si ce résultat est atteint, d'accroître leurs propres bénéfices.

Ce lien de rattachement économique est impératif. Il impose globalement deux séries de limites.

Le GEIE ne doit pas être utilisé pour créer de toutes pièces une activité qui ne présente aucun lien, même ténu, d'analogie, de connexité ou de complémentarité par rapport à l'activité de ses membres. Il faudrait alors créer une société.

Le GEIE ne doit pas, d'autre part, se substituer (6) à l'activité de ses membres ni acquérir une importance telle que l'activité de ces derniers serait finalement absorbée ou dépendante de lui (7). S'il en était ainsi, le groupement se comporterait à l'instar d'une société ; sa forme juridique ne serait qu'un « camouflage ». Dans ces limites, qui ne portent d'ailleurs pas atteinte à l'autonomie que le GEIE tire de la pleine capacité juridique qui lui est accordée (l'activité du groupement se trouve ainsi juridiquement séparée de celle de ses membres), le GEIE peut développer une action dans de très nombreux domaines.

Le règlement n'exige pas, tout d'abord, que le GEIE agisse dans le prolongement de l'ensemble des activités de chacun de ses membres (8). Il suffit qu'il développe une activité typique, propre à chacun d'eux, pour laquelle il est utile de se grouper.

L'adjectif « auxiliaire » ne doit pas, quant à lui, être interprété de manière trop restrictive, c'est-à-dire, au sens de « accessoire ». Dans plusieurs cas, au contraire, un groupement tel que le GEIE pourra seul rendre possible

la réalisation d'une opération d'une certaine nature. Ainsi, par exemple, à l'occasion d'une offre importante de marché public de travaux, la réunion au sein d'un GEIE de plusieurs entrepreneurs représentant des disciplines complémentaires pourra leur permettre de répondre aux conditions de l'offre, ce qu'ils n'auraient pas pu faire à titre individuel. Si le marché est obtenu, le GEIE pourra, en outre, organiser la répartition des tâches entre les différents membres, coordonner et surveiller l'exécution. Il jouera, de cette manière, le rôle d'un catalyseur.

De même, la prospection en commun de certains marchés peut avoir un impact essentiel sur l'activité des membres d'un GEIE.

Les exemples concrets d'utilisation de cet instrument ne manquent pas. L'objet du GEIE pourrait ainsi viser la recherche et le développement en commun (9), le transport de marchandises, l'achat, la vente ou la production en commun, la gestion de services spécialisés, la représentation des membres pour des opérations ponctuelles d'envergure très importante, etc...

L'article 3 paragraphe 1 du règlement ouvre de multiples possibilités aux entreprises, qu'elles devront exploiter et exploiter. Le caractère auxiliaire des activités du GEIE ne constitue pas une nouvelle limitation générale. Cette expression n'a été utilisée que pour exprimer, de manière différente (10), le lien devant nécessairement exister et subsister entre l'activité du GEIE et celle de ses membres. Si ces derniers regroupaient en fait toutes leurs activités au sein du GEIE, celui-ci n'aurait pas pour but de développer les activités — inexistantes — de ses membres.

Le GEIE est un organe de promotion de l'intérêt de ses membres. Son but n'est pas de réaliser des bénéfices pour lui-même. Cette disposition est également destinée à illustrer la spécificité de l'objet du GEIE par rapport à celui d'une société, qui est la réalisation et le partage de bénéfices ou d'économies. Elle ne constitue pas une interdiction.

Le GEIE peut réaliser des bénéfices mais ces bénéfices seront « considérés comme bénéfices des membres et répartis entre eux dans la proportion prévue au contrat de groupement ou, à défaut, par parts égales (article 21 paragraphe 1). La réalisation de bénéfices ne doit pas être le but du GEIE mais la conséquence de son activité principale qui est de développer l'activité économique de ses membres.

Le GEIE est neutre à l'égard des bénéfices sur le plan commercial comme sur le plan fiscal où l'article 40 prévoit que « le résultat de l'activité du groupement n'est imposable qu'au niveau de ses membres ».

Selon le type de coopération envisagée, ce résultat se traduira par un solde négatif. Rentreront dans cette catégorie les groupements destinés à la recherche, les orga-

(5) Ce qui explique aussi le principe de transparence fiscale posé à l'article 40.

(6) Cf. considérant n° 5.

(7) Cf. Article 3 paragraphe 2 lettres a) et b).

(8) Ceci résulte de l'emploi du singulier « activité économique de ses membres » à l'article 3 paragraphe 1. Le même raisonnement vaut, a contrario, pour l'emploi du pluriel à l'article 3 paragraphe 2 lettre a).

(9) Le GEIE pourrait ainsi parfaitement s'insérer dans le cadre de l'ensemble plus vaste d'actions entreprises, à l'échelle communautaire, pour améliorer la compétitivité des entreprises européennes dans les technologies de pointe telles que :

- les programmes ESPRIT, BRITE,
- les aides à l'innovation en faveur des PME,
- l'exemption par catégorie des accords de recherche et de développement.

(10) L'article 3 paragraphe 1 aurait pu se limiter, en fait, à la première phrase, reprise d'ailleurs du texte de l'ordonnance française. La compréhension et l'acceptation au niveau communautaire d'un concept connu du droit d'un seul Etat membre nécessite parfois ainsi certains développements dans le texte lui-même ou dans les considérants.

nismes d'assistance technique, etc. Ces GEIE seront plus coûteux que rentables, du moins à court terme.

D'autres GEIE pourront réaliser accessoirement des bénéfices. Lorsque des industriels se groupent pour fabriquer ou vendre ensemble un produit, le GEIE pourra engendrer des profits, même immédiatement sans encourir la sanction prévue à l'article 32 paragraphe 1.

Les interdictions spécifiques se rapportant à l'objet du GEIE figurent à l'article 3 paragraphe 2. Leur origine est fort diverse.

2. Les interdictions spécifiques

Les lettres a) et b) peuvent être examinées ensemble puisqu'elles constituent les facettes d'un même problème, abordé de manière très complète par la législation d'un Etat membre. Ces dispositions visent à éviter que le GEIE ne devienne, en droit ou en fait, dominant à un point tel qu'il puisse diriger les fonctions centrales d'une entreprise, qu'il s'agisse d'une entreprise membre ou d'une entreprise tierce. En d'autres termes, le GEIE ne peut jouer le rôle d'une « tête de groupe » de sociétés, même pour ne détenir que des participations financières. A cet égard, une exception a pourtant été prévue pour permettre au GEIE d'exercer son rôle essentiel — celui de la coordination de l'activité de ses membres — dans un domaine important. Le GEIE peut détenir des participations dans une entreprise tierce si cette détention est nécessaire à son objet et qu'elle a lieu pour le compte de ses membres (article 3 paragraphe 2 lettre b). Le cas visé est celui de la création, dans un pays en voie de développement, d'une « joint venture » entre le GEIE et l'Etat concerné, pour assurer l'exécution d'un marché public.

Le GEIE lui-même ne peut employer plus de cinq cents salariés (lettre c). Cette interdiction n'est pas motivée par le souci de réserver l'utilisation du GEIE aux entreprises de petite ou de moyenne importance. Le seuil des cinq cents salariés correspond, en fait, à la limite précise au-delà de laquelle la législation allemande prévoit la participation obligatoire des travailleurs au processus de décision de certaines formes d'entreprise. Ce type de participation n'ayant de sens et d'intérêt que s'il existe là où se trouve le pouvoir (au niveau des membres du GEIE en l'occurrence, et non du GEIE lui-même) les autres Etats membres ont finalement accepté cette limitation compte tenu de l'importance politique que revêt cette question pour la République Fédérale (11).

L'interdiction visée à la lettre d) peut surprendre les familiers de la systématique juridique. Elle est également le fruit d'un compromis politique. Elle met l'accent sur un aspect particulier (les transactions financières entre une société et ses dirigeants) d'un problème beaucoup plus général qui est celui des moyens d'action dont un Etat dispose pour sanctionner l'abus ou le contournement, par un GEIE, de la législation de cet Etat (12).

Le groupement ne peut être membre d'un autre groupement européen d'intérêt économique (lettre e). Cette interdiction a pour but d'éviter une chaîne compliquée de détermination de responsabilités dans un contexte international par définition. Rien n'interdit, par contre, la participation des mêmes personnes ou entreprises à plusieurs GEIE, dont les objets sont différents.

(11) Cette question constitue, à l'inverse, un obstacle majeur à l'adoption de certains textes communautaires comme, par exemple, la proposition modifiée de règlement portant Statut des Sociétés anonymes européennes. Supplément 4/75 au Bulletin des CE.

(12) Le considérant n° 16 apporte pourtant une réponse à ce problème.

II. — La constitution d'un GEIE

1. Les membres du GEIE

La possibilité de constituer un GEIE est ouverte très largement aux personnes physiques, sociétés et autres entités juridiques des Etats membres de la Communauté.

a) Le critère principal, qui conditionne d'ailleurs l'objet propre du GEIE, est celui de l'exercice préalable d'une activité économique par chacun des membres du GEIE. Cette notion « d'activité économique » doit ici se concevoir et être interprétée dans le sens le plus large. Cette interprétation recouvre toutes les activités visées par le Traité CEE.

Ainsi, l'inclusion des membres des professions libérales parmi les personnes physiques pouvant participer à un groupement dépend, en partie, de cette interprétation (13). Cette question a fait l'objet de négociations délicates. L'exercice de ces professions est, en effet, soumis à des règles déontologiques strictes dont le respect paraissait difficile à conjuguer avec la souplesse et la composition transnationale des GEIE. D'autre part, il fallait veiller à ce que l'appartenance de ces personnes à un groupement, fût-il européen, ne crée pas ipso jure en leur faveur des possibilités que le droit communautaire ne leur ouvre pas encore (14).

Ces difficultés pourraient paraître quelque peu théoriques si l'on considère que l'objectif du GEIE est d'agir, dans ce contexte, comme « groupement de moyens ». Mais l'on doit reconnaître que la frontière est parfois difficile à tracer entre l'exercice de la profession elle-même, qui entraîne son contrôle, et le but de l'association.

Le règlement apporte une réponse dans les considérants n° 5 et 6. L'exemple des professions libérales y est cité pour des raisons de sensibilité politique (15). Ces principes sont, pourtant, d'application générale puisque les professions libérales ne sont qu'un exemple d'activités réglementées (16). Les membres des professions libérales pourront constituer un GEIE entre eux mais le groupement ne pourra, lui-même, exercer la profession libérale à l'égard des tiers. S'il agissait ainsi, il se substituerait à l'activité typique de ses membres, ce qui est contraire à son objet. Il est cependant parfaitement admis que le GEIE puisse rendre à ses membres des services qui participent à l'exercice de leur profession (consultation en matière juridique, fiscale, etc...).

L'article 3 paragraphe 1 lettre a) énumère, quant à lui, les différentes catégories de sociétés ou d'entités juridi-

(13) Voir en particulier le considérant n° 5. Le contenu des considérants de ce règlement revêt une importance particulière. Outre leur fonction habituelle qui est de justifier les principales dispositions du texte, les considérants ont été utilisés pour préciser le mécanisme de l'articulation entre le règlement et les droits nationaux.

(14) En effet, certaines activités (ex. avocats, experts comptables, ingénieurs), bien que libérées en ce qui concerne la condition de nationalité ou même de résidence, ne bénéficient pas encore du droit effectif d'établissement et/ou de prestation de services en l'absence de directives sur la reconnaissance mutuelle des qualifications entre Etats membres.

(15) Pour ne pas mettre l'adoption du règlement en péril, plusieurs Etats membres, dont certains ne permettent même pas l'association entre membres de certaines professions libérales, ont fait d'importantes concessions en ce domaine.

(16) Le considérant n° 6 indique en effet que le règlement « ne porte toutefois pas préjudice à l'application au niveau national, des règles légales et/ou déontologiques relatives à l'exercice d'une activité ou d'une profession ».



ques admises à participer à un GEIE. Le champ d'application de cette disposition est également très large.

Pour éviter qu'une interprétation trop restrictive de l'article 58 deuxième alinéa du Traité CEE (17) n'exclue certaines entreprises publiques ou encore des organismes scientifiques à caractère public ou semi-public, le texte se réfère, à côté des sociétés, aux « autres entités juridiques de droit public ou privé ». La recherche en commun constitue certainement un exemple souhaité d'utilisation du GEIE et toutes les possibilités ont ainsi été ouvertes. Le règlement va par conséquent plus loin que l'article 58 du Traité.

b) Le GEIE doit avoir deux membres au minimum (18). Les deux entreprises, personnes physiques ou sociétés et entités juridiques, ou l'une et l'autre de chaque catégorie, qui sont nécessaires pour fonder un GEIE, doivent, en outre, être rattachées à des Etats membres différents. Cette exigence est la traduction juridique de la nécessité d'instituer un groupement « européen ».

Dans le même ordre d'idée, la participation directe de sociétés ou d'autres entités juridiques constituées en vertu du droit de pays tiers est exclue de même que celle de personnes physiques ayant leur activité économique à l'extérieur de la Communauté. Cette restriction est fondée sur des exigences politiques. Elle permet aussi d'éviter certaines difficultés dans les domaines juridique et, surtout, fiscal.

Le critère choisi pour le rattachement à la Communauté (article 4 paragraphe 1 lettre a) des sociétés et autres entités juridiques paraît plus élaboré que celui des personnes physiques. Il reflète, en réalité, de manière cumulative les deux conceptions divergentes prévalant dans les Etats membres (19), celle du siège statutaire par opposition au siège réel (l'administration centrale). Cette solution, apparemment compliquée, ne restreint pas en fait les possibilités d'utilisation de cet instrument, ce qui aurait pu se produire si le règlement avait exigé que le siège statutaire et l'administration centrale soient situés sur le territoire du même Etat membre.

En ce qui concerne les personnes physiques, le rattachement à la Communauté doit se matérialiser par « l'exercice d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole, de profession libérale ou d'autres services » (article 4 paragraphe 1 lettre b).

L'article 4 paragraphe 2 détermine enfin le rattachement de chaque type d'entreprise à Etat membre.

c) Une précaution supplémentaire s'impose néanmoins, même lorsque les futurs membres d'un GEIE répondent aux conditions — précédemment décrites — du règlement. Ceux-ci devront s'assurer que la législation

nationale dont ils relèvent ne soumette pas leur participation à un GEIE à certaines conditions ou ne l'exclue pas totalement.

Tout Etat membre est, en effet, autorisé par le règlement (article 4 paragraphe 4) à exclure ou restreindre, pour des raisons tenant à son intérêt public, la participation de certaines catégories de personnes physiques, de sociétés ou d'autres entités juridiques à tout groupement.

Cette disposition peut surprendre. Elle visait, à l'origine, le cas marginal de types de sociétés, de dimension très réduite, auxquelles une législation nationale interdit de prendre certains risques (notamment celui de la responsabilité solidaire) pour ne pas exposer leurs membres (de petits épargnants). Elle a été finalement maintenue dans le corps du texte pour affirmer, s'il en était besoin (20), que le règlement communautaire ne porte pas atteinte à l'application des législations nationales contrôlant l'accès de leurs ressortissants à l'exercice d'activités réglementées (par exemple, dans le secteur bancaire ou le secteur des assurances) comme il n'interdit pas que certaines de ces législations prévoient le cas spécifique de l'accès à un GEIE (21).

L'application de l'article 4 paragraphe 4 par les Etats membres ne devrait pas généralement affaiblir la portée du règlement. Elle doit, en effet, être justifiée par des raisons d'intérêt public de l'Etat concerné. Cette motivation pourra, en dernier ressort, faire l'objet d'un contrôle de la Cour de Justice des Communautés européennes.

2. Le siège du GEIE

Le choix du siège du GEIE, à l'intérieur de la Communauté économique européenne, doit être effectué conformément à un élément objectif, tout en laissant aux membres du groupement la souplesse d'action nécessaire.

En l'absence d'un concept uniforme, suffisamment flexible, deux alternatives ont été prévues (22). Elles se fondent, toutes deux, sur l'idée que le siège doit coïncider avec une activité réelle, propre au GEIE, ce qui ne coïncide pas nécessairement avec l'activité principale. Le GEIE doit pouvoir, en effet, exercer des activités d'importance égale en différents endroits de la Communauté (23) ou même exercer son activité principale à l'extérieur de celle-ci. Un compromis équilibré paraît ainsi avoir été réalisé entre les exigences économiques et juridiques, le choix du siège entraînant l'application, à titre subsidiaire, de la loi interne de l'Etat où ce siège est situé (article 2).

Le règlement offre, en outre, une nouvelle possibilité dont ne bénéficient pas, à l'heure actuelle, les entités juridiques nationales. Le siège du GEIE peut être transféré d'un Etat membre de la Communauté à l'autre, voire à l'intérieur d'un même Etat membre où coexistent plu-

(17) En particulier de la notion de « but lucratif » malgré l'interprétation (« activité économique exercée normalement contre rémunération ») qui en a été donnée par la Convention sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales, signée le 28 février 1968 entre les six Etats membres originaires. Cette Convention n'est jamais entrée en vigueur en l'absence de ratification par les Pays-Bas.

(18) Le nombre maximum de 20 participants, visé à l'article 4 paragraphe 3, réserve le cas particulier de la législation d'un Etat membre (celle fort ancienne visant les « partnerships » de droit anglais et écossais). L'option accordée ne devrait, par conséquent, être utilisée que par cet Etat.

(19) Ce problème a précisément été à l'origine de l'échec de la Convention précitée (voir supra note 17).

Le règlement a réussi à contourner ce problème. Celui-ci s'est également posé pour le siège du GEIE lui-même.

(20) Cf. considérant n° 7 : « considérant que le présent règlement, à lui seul, ne confère à quiconque le droit de participer à un groupement, même lorsque les conditions qu'il prévoit sont remplies ». Cette évidence est rappelée pour faciliter la tâche des tribunaux.

(21) Cf. considérant n° 8.

(22) L'article 12 est rédigé ainsi : « Le siège mentionné par le contrat de groupement doit être situé dans la Communauté. Ce siège doit être fixé : a) soit au lieu où le groupement a son administration centrale ; b) soit au lieu où l'un des membres du groupement a son administration centrale ou, lorsqu'il s'agit d'une personne physique, son activité à titre principal, à condition que le groupement y ait une activité réelle ».

(23) Cf. article 10, qui prévoit la possibilité pour le groupement d'avoir des établissements dans d'autres Etats que celui du siège.

sieurs systèmes juridiques (24), sans que le maintien de la capacité juridique du GEIE n'en soit affecté.

S'agissant d'un instrument européen destiné à fonctionner, par définition, dans un espace multinational, cette mobilité du siège semblait naturelle. Toutefois, sa réalisation au plan juridique impliquait la création d'une réglementation qui n'a pas d'équivalent (article 14). La protection des tiers, qui pourraient être affectés par ce changement de la loi applicable au GEIE, y est notamment envisagée sous l'angle d'une publicité générale leur permettant de constituer des garanties avant que le transfert ne se réalise mais non de s'opposer à un tel transfert. La Commission et la plupart des Etats membres ont estimé, en effet, qu'une solution plus stricte n'était pas nécessaire puisque le transfert du siège d'un pays à l'autre ne modifiait pas la garantie essentielle que la responsabilité solidaire et indéfinie des membres du GEIE représente pour les tiers. Cependant, pour résoudre les craintes particulières d'un Etat membre, l'article 14 paragraphe 4 a été inséré. Son application devrait être limitée à cet Etat.

3. Les formalités de constitution

Les formalités de constitution des groupements européens d'intérêt économique sont très simples. Elles reposent sur une double exigence (25) : la conclusion d'un contrat et l'immatriculation à un registre désigné par l'Etat membre du siège (article 6).

Le contrat de groupement, dont le contenu minimum est fixé à l'article 5, doit naturellement revêtir la forme écrite. Il n'est soumis à aucune autre condition de forme. La conclusion d'un tel contrat n'a toutefois pas d'effet constitutif à l'égard des tiers. La naissance d'un GEIE comme entité juridique autonome ne se produira qu'à dater de son immatriculation au registre compétent. Cette immatriculation à un registre national, que les Etats membres ont l'obligation de désigner et d'organiser en vertu du règlement (article 39), a donc un rôle central et novateur. Elle confère au GEIE la pleine capacité juridique à travers toute la Communauté et même au-delà (26), c'est-à-dire la capacité en son propre nom d'être titulaire de droits et d'obligations de toute nature (27), de passer des contrats ou d'accomplir d'autres actes juridiques et d'ester en justice (article 1 paragraphe 2). L'attribution de cette pleine capacité juridique est essentielle pour un instrument international de coopération. Elle ouvre au GEIE et à ses membres un potentiel et une efficacité d'action que ne permettraient pas d'autres techniques purement contractuelles de coopération.

Il est permis de s'interroger, alors, sur la portée de l'article 1 paragraphe 3 du règlement (28). Cet article ne met pas en cause le contenu de la capacité accordée au

GEIE par le règlement et qui, décrite dans les termes les plus larges, est d'application uniforme. S'il n'a cependant pas été possible d'attribuer expressément au GEIE la « personnalité juridique », c'est en raison surtout des conséquences fiscales différentes attachées par la législation de certains Etats membres à la « capacité juridique » et à la « personnalité juridique » (29). En République Fédérale d'Allemagne et en Italie, les personnes morales sont ainsi taxées, en matière d'impôts sur le revenu, indépendamment de leurs membres. Pour permettre au GEIE de bénéficier de la transparence fiscale, la solution figurant à l'article 1 paragraphe 3 a été retenue. Sa portée pratique est, par conséquent, très limitée. Dans la plupart des Etats membres, le GEIE se verra en outre reconnaître la personnalité juridique.

Sur le plan purement formel, le problème du rattachement de la qualification du GEIE au droit national ne se serait pas posé si l'immatriculation du GEIE avait pu être effectuée par un registre central, institué au niveau européen. Les difficultés politiques et techniques d'une telle réglementation auraient pourtant retardé l'adoption du règlement de plusieurs années sans présenter d'avantages réels.

Le système actuellement retenu permet de ne pas bouleverser les habitudes nationales tout en assurant l'équivalence des règles de publicité des actes de la vie des GEIE. Il repose, en effet, sur les mécanismes mis en place, dans la Communauté, depuis l'application de la première directive du 9 mars 1968 (30).

Les articles 7, 8 et 9 du règlement prescrivent les règles applicables au dépôt et à la publication des actes et indications jugés essentiels pour informer les tiers qui entreront en relations d'affaires avec le GEIE. Cette transparence ajoutera à la crédibilité de cet instrument.

La constitution (ainsi que la disparition) des GEIE fera, en outre, l'objet d'une publication sommaire au Journal Officiel des Communautés européennes (article 11). Cette publication n'est assortie d'aucun effet juridique.

III. — Structure et fonctionnement du GEIE

L'un des attraits principaux du GEIE réside dans la liberté avec laquelle ses membres pourront organiser leurs rapports contractuels et le fonctionnement interne du groupement. Cette liberté est essentielle pour garantir la capacité d'adaptation de cet instrument de coopération aux conditions économiques. Toute coopération comporte, en effet, une certaine part d'imprévu à laquelle il convient de pouvoir réagir rapidement.

Le règlement s'en remet, pour l'essentiel, à la volonté des membres. Certes, il prévoit certaines dispositions impératives et supplétives dans l'intérêt des tiers mais

(24) Une société enregistrée en Angleterre ne peut librement transférer son siège (« registered office ») en Ecosse sans être dissoute. Cette possibilité est offerte au GEIE.

(25) Cette double condition est impérative. Une entité juridique existant à l'heure actuelle en vertu d'un droit national ne pourrait licitement, même si elle répond en fait aux autres conditions imposées par le règlement, se présenter comme un GEIE sans avoir accompli ces formalités. Tel est le sens de l'article 1 paragraphe 1 du règlement.

(26) Un GEIE peut avoir l'essentiel de ses activités à l'extérieur de la Communauté. Il paraît douteux qu'un Etat tiers refuse de lui reconnaître cette capacité.

(27) Cette expression a été choisie pour indiquer que le GEIE peut posséder des immeubles.

(28) « Les Etats membres déterminent si les groupements immatriculés à leurs registres en vertu de l'article 6 ont ou non la personnalité juridique ».

(29) Le droit allemand n'attribue ainsi la personnalité morale qu'à des organismes qui poursuivent une vie indépendante de celle de leurs membres. La Offene Handelsgesellschaft (OHG), l'équivalent de la société en nom collectif, n'a, par conséquent, que la capacité juridique. Cette entité est juridiquement très proche du GEIE.

(30) Directive n° 68/151. JO n° L 65 du 14 mars 1968, p. 5. Cette directive a harmonisé les règles de publicité des actes des sociétés anonymes et à responsabilité limitée. Les mêmes registres et organes nationaux de publication pourront donc être utilisés pour assurer la publicité des actes de la vie des GEIE.



aussi des membres eux-mêmes. Ceux-ci doivent pouvoir mesurer à l'avance la portée de leur engagement personnel. Néanmoins, la liberté demeure le principe. Le GEIE est organisé et fonctionne dans les conditions prévues par le contrat de groupement (31). On est loin des contraintes imposées à certaines formes de sociétés.

1. Les organes du GEIE

En vertu de l'article 16, le GEIE doit avoir au moins deux organes :

- les membres agissant collégialement, et
- le ou les gérants.

Le contrat de groupement peut prévoir d'autres organes ; il en détermine alors les pouvoirs. Les membres pourront, par exemple, décider de créer un organe de surveillance ou de contrôle s'ils estiment que la nature ou l'ampleur de leur coopération l'exige.

a) Le « collège » des membres représente l'organe souverain du GEIE. Il peut prendre toute décision en vue de la réalisation de l'objet du GEIE.

Les conditions de la prise de décision sont, en très grande partie, laissées au contrat. Aucune réunion physique des membres n'est prévue par le règlement de même qu'aucune régularité n'est fixée dans leur consultation. Toutes les techniques modernes de communication pourront être utilisées. Le règlement prévoit uniquement, en dernier ressort, la faculté pour un gérant ou pour un membre de provoquer la consultation obligatoire des membres (article 17 paragraphe 4).

Ce silence volontaire du règlement résulte aussi d'une démarche assez inhabituelle. Le règlement n'utilise en effet aucun des termes propres au droit des sociétés tels que « assemblée », « convocation », « réunion », etc. Ce faisant, il évite les points de rattachement qui auraient pu permettre l'application, à titre subsidiaire, du droit de l'Etat du siège du groupement (article 2). De telles contraintes ne paraissaient pas justifiées dans le cadre d'un GEIE.

Le règlement intervient uniquement sur certains points jugés essentiels pour protéger la solidité de l'engagement réciproque des membres autant que que l'intérêt de chacun :

— chaque membre du groupement a droit à une voix (article 17 paragraphe 1). Le contrat peut toutefois attribuer plusieurs voix à certains membres à condition qu'aucun d'eux ne détienne la majorité des voix. Un équilibre se trouve ainsi réalisé entre la protection des membres minoritaires et le fait que la pondération des voix peut dépendre de plusieurs facteurs (importance des apports, ancienneté dans le GEIE, etc.) dont il appartient aux membres de juger eux-mêmes ;

— certaines décisions ne peuvent être prises qu'à l'unanimité. Aucune dérogation contractuelle n'est possible. Les décisions en question (32) modifient profondément les termes essentiels de la coopération ou entraînent des conséquences juridiques importantes ;

— pour pouvoir échapper à la règle de l'unanimité, d'autres types de décision, que le règlement précise,

doivent être mentionnées expressément dans le contrat de groupement (33) ;

— dans tous les autres cas, le contrat peut déterminer les conditions de quorum et de majorité dans lesquelles les décisions, ou certaines d'entre elles, seront prises. Dans le silence du contrat, les décisions sont prises à l'unanimité (article 17 paragraphe 3).

b) Le gérant est le deuxième et dernier organe obligatoire du GEIE. Sa désignation (34) peut être effectuée soit par le contrat de groupement lui-même soit par une décision ultérieure des membres (article 19 paragraphe 1). Ses pouvoirs seront définis par le contrat ou par une décision unanime des membres de la manière que ceux-ci estimeront la plus appropriée (article 19 paragraphe 3).

Cette définition interne des pouvoirs du gérant produira ses effets entre les membres et le gérant, dont la responsabilité civile pourra être engagée en cas de dépassement de ses pouvoirs. Toute limitation des pouvoirs du ou des gérants est, cependant, sans effet à l'égard des tiers qui ne pourront se voir opposer qu'une seule restriction : celle qui empêche un gérant d'engager le GEIE sous sa seule signature et l'oblige à recueillir celle d'un ou de plusieurs autres (article 20 paragraphe 2). Encore cette restriction de pouvoirs n'est-elle opposable qu'à la condition d'avoir été publiée conformément à l'article 8 du règlement (35).

Sous cette seule réserve, les actes du gérant ou de chaque gérant engagent le GEIE de manière illimitée. Ce dernier devra respecter l'engagement pris, même s'il va au-delà de l'objet fixé par le contrat de groupement. Ce principe d'engagement « ultra vires » est destiné à protéger les tiers de bonne foi. Il est applicable aux dirigeants des sociétés anonymes et sociétés à responsabilité limitée dans tous les Etats membres de la Communauté depuis la première directive du 9 mars 1968 (36). La reprise de ce précédent paraissait tout à fait justifiée dans le contexte d'un instrument pouvant développer des activités dans plusieurs Etats membres.

Le choix du ou des gérants du GEIE revêt donc une importance particulière en raison de ses conséquences juridiques. La responsabilité solidaire et indéfinie des membres du GEIE peut, notamment, être engagée. Le règlement prévoyait à l'origine de ne réserver la fonction de gérant qu'aux seules personnes physiques, ce qui correspond d'ailleurs à l'évolution du droit dans la plupart des Etats membres. Une série d'interdictions spécifiques a même été posée (article 19 paragraphe 1) pour écarter

(33) Cette exigence formelle va plus loin que celle contenue à l'article 17 paragraphe 3. En vertu de ce dernier, il suffirait que le contrat prévienne, par exemple, que « les décisions sont prises à la majorité simple ».

Si les membres veulent éviter de recourir à l'unanimité dans tous les cas où le règlement n'exige pas lui-même l'unanimité, il suffirait (en combinant, par exemple, les exigences de l'article 17 paragraphes 2 et 3) que le contrat stipule : « les décisions, y compris celles de modification des obligations d'un membre et de modification du contrat (l'énumération détaillée de chaque décision n'est pas nécessaire) sont prises à la majorité simple ».

(34) Le gérant peut être soit un membre du GEIE soit une tierce personne.

(35) Compte tenu du caractère international des situations en cause, l'article 25 prévoit, en outre, que les papiers d'affaires destinés aux tiers devront mentionner que les gérants doivent agir conjointement. Cette information supplémentaire n'est assortie d'aucun effet juridique puisque seule la publication entraîne l'opposabilité aux tiers.

(36) Directive 68/151 CEE, article 9 paragraphe 1.

(31) Les mentions obligatoires du contrat de groupement sont ainsi très limitées (cf. article 5).

(32) Cf. article 14 paragraphe 1 ; article 17 paragraphe 2, lettres a) à e) ; article 22 paragraphe 1 ; article 26.

toutes les personnes indignes d'exercer les fonctions de gérant (37).

L'article 19 paragraphe 2 reflète pourtant l'impossibilité de parvenir à une exigence uniforme en ce domaine. Les Etats membres pourront prévoir, à certaines conditions, qu'une personne morale peut être gérant du GEIE. Cette option, si elle est exercée, ne vaudra que pour les GEIE immatriculés aux registres de l'Etat qui la prévoiera. La pratique dira si elle est justifiée.

2. Mode de financement du GEIE

La flexibilité laissée aux membres en ce domaine est considérable et représente un attrait supplémentaire du GEIE. Celui-ci ne doit pas nécessairement être constitué avec un « capital » au sens d'une valeur comptable, abstraite, égale au montant des apports en numéraire et en nature. Le GEIE peut naturellement avoir un certain actif si le contrat de groupement ou une décision ultérieure des membres prévoient que chaque membre, ou quelques-uns seulement, feront un apport au GEIE. Toutes les formes d'apports sont possibles : apport en espèces, en nature ou même en industrie (connaissances technologiques, brevets, relations commerciales ou professionnelles, etc.). Il pourra même arriver que les membres ne prévoient pas d'apports, estimant que le GEIE pourra fonctionner, soit par le versement de cotisations régulières, soit par la mise à sa disposition de fonds en comptes courants (38). Toute liberté est également laissée pour décider de la quote-part de chacun, et de la forme de la contribution à condition que les membres déterminent dans quelles conditions les dépenses seront couvertes (article 21 paragraphe 2). Si les membres n'ont pas réglé ce problème, le règlement prévoit que la contribution s'effectuera par parts égales.

Cette flexibilité en matière financière est importante pour les entreprises et les PME, en particulier. Elle distingue la création d'un GEIE de celle d'une société où des sommes importantes peuvent rester plus ou moins inemployées, pendant une période plus ou moins longue alors qu'ici, il est possible de prévoir des étapes intermédiaires, permettant un meilleur emploi des fonds.

Le GEIE représente, à cet égard aussi, un instrument parfaitement évolutif de coopération. Il peut, à l'origine, ne revêtir qu'un caractère expérimental et ne fonctionner qu'avec des apports en activités ou en compétences. Selon les résultats de l'action commune, les termes de la coopération pourront être progressivement renforcés. Mais ce processus d'association n'a rien d'irréversible. L'objet du GEIE peut être réduit et le retrait d'un membre est toujours possible. La liquidation même du GEIE n'affecte en principe pas l'existence juridique et économique de ses membres. Cette flexibilité dans l'organisation et le fonctionnement interne du GEIE appelle une protection spécifique des tiers.

(37) Cette réglementation, inspirée de l'article 64 paragraphe 3 de la proposition modifiée de Statut des sociétés européennes (supplément 4/75 au Bulletin des CE) va très loin dans ses effets et sa portée et constitue une avancée du droit communautaire. Son adoption s'est effectuée, pourtant, sans difficultés.

(38) L'actif du GEIE pouvant être extrêmement réduit, il lui est interdit, pour se procurer des fonds, soit d'émettre des obligations, soit d'émettre d'autres titres et de les placer dans le public par les moyens habituellement utilisés par les sociétés commerciales (article 23). Cette disposition n'empêche naturellement pas le GEIE de recourir au crédit bancaire ou de placer des titres, tels que des bons de caisse, auprès des personnes avec lesquelles il se trouve en relation directe.

3. Responsabilité des membres du GEIE

Le GEIE peut contracter en son propre nom des engagements ayant des conséquences financières. Il sera tenu d'en assumer la charge sur son patrimoine propre. Néanmoins, en cas de défaillance, les membres du groupement répondent solidairement et indéfiniment des dettes de toute nature de celui-ci (article 24 paragraphe 1).

Cet engagement personnel des membres peut paraître très lourd. Il constitue, en fait, la contrepartie de la liberté contractuelle qui est à la base du GEIE et de la non-exigence d'un capital obligatoire représentant la garantie minimale offerte aux créanciers. Il permettra aux tiers d'entrer plus facilement en relations d'affaires avec le GEIE ou de lui accorder du crédit compte tenu de l'envergure financière de l'un ou plusieurs de ses membres. Il rappellera, enfin, aux futurs membres d'un GEIE qu'il est capital de s'entendre, en pleine connaissance de cause, sur l'objet qu'ils veulent réaliser en commun.

La notion de responsabilité solidaire et indéfinie est connue du droit de tous les Etats membres (39). Le règlement s'attache essentiellement à en préciser le mécanisme à l'égard des tiers.

a) La mise en jeu de la responsabilité des membres à l'égard des tiers suppose deux conditions.

La dette en cause doit être une dette du GEIE. L'expression « dette de toute nature » indique que l'origine de la dette importe peu. Le considérant n° 10 écarte, s'il en était besoin, toute équivoque en indiquant que les dettes fiscales du GEIE comme les dettes en matière de sécurité sociale sont incluses.

L'article 24 paragraphe 2 prévoit en outre qu'un créancier du GEIE ne peut s'adresser à l'un quelconque des membres pour obtenir le paiement de la totalité de sa créance qu'après avoir demandé au GEIE de payer et si le paiement n'a pas été effectué dans un délai suffisant. Il n'est en effet pas d'autre débiteur que le GEIE. Les termes choisis « après avoir demandé au groupement de payer » sont volontairement neutres. Ils ne désignent pas une procédure spécifique, civile ou commerciale, mais l'acte par lequel le créancier signifie formellement au débiteur sa volonté d'obtenir le règlement de sa créance. Si à l'expiration du délai fixé par cette demande (40), le GEIE ne paie pas, le créancier peut alors s'adresser au membre de son choix.

Deux situations extrêmes se trouvent ainsi évitées : le créancier n'est pas obligé d'attendre que tous les recours judiciaires contre le GEIE soient d'abord épuisés, mais il ne peut pas s'adresser à un membre immédiatement après avoir demandé au GEIE de payer (dans les vingt-quatre heures, par exemple).

Le principe de la responsabilité solidaire et indéfinie des membres du GEIE ne peut être remis en cause par le contrat de groupement. Dans l'hypothèse où ce contrat contiendrait une clause générale d'exonération ou de limitation de la responsabilité d'un ou de plusieurs membres, cette clause — valable entre les membres — serait inopposable aux tiers. Ceci n'exclut pas, cependant, qu'à l'occasion d'un contrat spécifique conclu entre

(39) En particulier du droit des sociétés en nom collectif ou formes comparables telles que le GIE, la Offene Handelsgesellschaft (OHG), les partnerships, etc.

(40) Ce délai doit être « suffisant » et sera apprécié conformément aux usages nationaux applicables au lien juridique entre le GEIE et le créancier.



un GEIE et un tiers, ce dernier puisse renoncer à la solidarité comme à l'obligation personnelle des membres. Le tiers pourrait, en effet, accepter expressément de ne pas poursuivre un membre déterminé ou de ne le poursuivre que pour un montant limité. Cette possibilité est mise en évidence par le considérant n° 10.

Elle devrait faciliter notamment la participation à un GEIE de PME désireuses de coopérer avec des entreprises de taille plus importante.

En ce qui concerne la nature de l'obligation des membres du GEIE, le règlement pourrait néanmoins laisser subsister une incertitude. L'expression « dette de toute nature » couvre en effet aussi bien l'origine de la dette que la forme de celle-ci. Le GEIE peut avoir l'obligation de payer une somme d'argent comme l'obligation d'effectuer une prestation en nature. Dans ce dernier cas, le créancier peut-il, en cas de défaillance du GEIE, s'adresser à un membre pour le contraindre à effectuer la prestation en nature ou doit-il faire condamner d'abord le GEIE au versement de dommages et intérêts pour avoir le droit d'en obtenir ensuite l'exécution forcée à l'encontre d'un ou plusieurs membres ?

La réponse à cette question pourrait dépendre du droit national. Elle pourrait varier selon que, par exemple, le membre mis en cause par un créancier est ou non en mesure d'effectuer lui-même la prestation à la place du GEIE défaillant. Il n'a malheureusement pas été possible (41) de rédiger l'article 24 paragraphe 1 en termes plus précis. L'article 24 paragraphe 2 contient pourtant une indication utile. Il utilise en effet les termes « paiement des dettes », ce qui paraît exclure une prestation en nature, mais tout doute n'est pas écarté pour autant.

b) Le principe de la solidarité entraîne généralement pour conséquence que le membre qui a payé la totalité d'une dette du GEIE peut ensuite se retourner soit contre le GEIE lui-même pour tenter d'en obtenir le remboursement intégral soit contre les autres membres pour obtenir qu'ils contribuent au règlement de cette dette pour la part qui leur incombe en vertu du contrat de groupement ou, à défaut, par parts égales.

Si le règlement renvoie expressément au droit national en ce domaine (42), ce n'est pas tant en raison de divergences entre Etats membres sur l'existence et l'entendue de tels recours mais plutôt de l'absence d'une terminologie juridique uniforme pour en qualifier les fondements. Une telle définition n'était d'ailleurs pas nécessaire au niveau communautaire. L'affirmation du principe de la solidarité de même que la description du mécanisme prévu à l'article 24 paragraphe 2 suffisent à qualifier la nature de ces recours.

c) Le retrait d'un membre du GEIE comme l'admission d'un nouveau membre ne doivent pas affaiblir les garanties offertes aux cocontractants du GEIE. Le système de responsabilité retenu ne doit cependant pas décourager de tels changements dans la composition du GEIE lorsqu'ils apparaissent nécessaires (43). Le règle-

ment distingue, à cette fin, la situation d'un membre sortant et celle d'un nouveau membre.

Tout membre qui cesse de faire partie du groupement reste tenu, pendant cinq ans à compter de la publication de son départ, des dettes découlant de l'activité du groupement antérieure à la cessation de sa qualité de membre (article 34 et article 37 paragraphe 1). Cette solution a été jugée indispensable pour assurer la protection des tiers. La qualification des dettes en cause leur évite en outre d'avoir à prouver le rattachement de la dette à une période déterminée, ce qui aurait été le cas si l'expression « dettes nées antérieurement à son départ » avait été utilisée. L'expression « dettes découlant de l'activité du groupement antérieure à la cessation de sa qualité de membre » permet ainsi de couvrir l'ensemble des engagements pris ou des actes effectués par le GEIE sans s'attacher à la date à laquelle le préjudice causé par le GEIE se révèle ou à celle à laquelle le créancier de ce dernier forme sa demande. La sévérité (44) de la responsabilité du membre sortant, par rapport à celle d'un nouveau membre, se justifie par le fait que le premier est supposé avoir pris pleinement part aux décisions qui ont été à l'origine de la responsabilité du GEIE.

L'article 26 permet, quant à lui, qu'un nouveau membre soit exonéré du paiement des dettes nées antérieurement à son entrée à deux conditions. Cette exonération doit, tout d'abord, être expressément prévue par le contrat de groupement ou l'acte d'admission du nouveau membre. Cette clause doit, ensuite, avoir été publiée conformément à l'article 8 pour pouvoir être opposable aux tiers. Un équilibre est ainsi réalisé entre la protection des tiers et l'intérêt que peut représenter, pour le GEIE, l'entrée d'un nouveau membre.

4. Faillite du GEIE

Les groupements européens d'intérêt économique sont soumis aux procédures collectives justifiées par l'insolvabilité ou la cessation des paiements dans les mêmes conditions que toute entité à caractère économique. C'est ce qu'exprime l'article 36 première phrase du règlement en renvoyant à l'ensemble du droit de chaque Etat membre en la matière.

L'impossibilité de parvenir, après plus de vingt années de travaux, à un accord entre Etats membres sur le projet d'une Convention relative à la faillite, aux concordats et aux procédures analogues (45) n'est certes pas étrangère à cet aveu d'impuissance ou de réalisme.

Le renvoi au droit national peut créer des difficultés juridiques, notamment quant à la manière dont les membres du GEIE seraient appelés à combler le passif de celui-ci et dont les créanciers pourraient faire valoir leurs droits dans plusieurs Etats membres. Il n'en résultera toutefois pas un vide juridique, mais le maintien du statu quo. La situation du GEIE est, en effet, semblable à celle d'une entité juridique, ayant des membres indéfiniment et solidairement responsables, qui serait assujettie au droit d'un Etat membre tout en comportant des ressortissants d'autres Etats membres.

ables, le principe de la continuation du GEIE après qu'un membre ait cessé d'en faire partie. Seule la volonté des membres du GEIE peut s'opposer à ce principe.

(44) Cette sévérité est néanmoins tempérée par la durée — relative — du délai de prescription. Dans plusieurs droits, ce délai peut s'étendre bien au-delà de cinq ans. Le droit communautaire a ainsi uniformément pu trancher.

(45) Cf. supplément 2/82 au Bulletin des CE.

(41) L'établissement d'une règle uniforme prévoyant que l'exécution forcée des droits des créanciers à l'encontre d'un membre ne peut être obtenue que lorsque la dette se présente sous forme pécuniaire a été envisagée et finalement abandonnée en raison de son intervention trop substantielle dans les droits nationaux de la procédure.

(42) Cf. article 24 paragraphe 1, deuxième phrase : « La loi nationale détermine les conséquences de cette responsabilité ».

Cette loi sera déterminée selon les règles du droit international privé.

(43) Voir en particulier l'article 30 du règlement qui édicte, contrairement aux droits applicables à la société en nom collectif ou formes compa-

La seule limite spécifique que le règlement pose à l'application des droits nationaux (46) est celle contenue à l'article 36 deuxième phrase. « L'ouverture d'une procédure à l'encontre d'un groupement en raison de son insolvabilité ou de sa cessation des paiements n'entraîne pas d'elle-même l'ouverture d'une telle procédure à l'encontre des membres de ce groupement ». Le prononcé automatique de la faillite des membres d'un GEIE en raison uniquement de la faillite de ce dernier produirait, en effet, une rupture d'égalité entre les membres en exposant, de manière injustifiée, un ou certains d'entre eux seulement (par exemple, le membre établi dans l'Etat du siège du GEIE). Elle ne remplirait pas, en outre, sa justification première qui est de faire masse commune de tous les actifs au profit des créanciers. Le principe de territorialité du droit de la faillite s'y opposerait. Par conséquent, la faillite d'un membre du GEIE ne pourra résulter que de la constatation de sa propre insolvabilité ou cessation des paiements.

IV. — Les normes juridiques applicables au GEIE

Les groupements européens d'intérêt économique sont rattachés à l'ordre juridique communautaire. Leur constitution et leur existence juridique ne pourront, par conséquent, s'effectuer que dans les conditions, selon les modalités et avec les effets prévus par ce droit. Ceci n'exclut pas que le droit communautaire déclenche lui-même, lorsqu'il l'estime nécessaire, l'application des droits nationaux. Le GEIE est un instrument juridique nouveau destiné à s'insérer harmonieusement dans la vie économique de chaque Etat parmi d'autres types d'organisation économique. Cette situation particulière — privilège du statut juridique communautaire et assimilation économique — justifiait une construction particulière.

Le règlement organise ainsi la prééminence des objectifs communautaires sur les objectifs nationaux tout en renvoyant, dans une certaine mesure, à l'application des droits nationaux. Cette articulation a permis au GEIE de conserver la souplesse d'action nécessaire (47) et l'assure d'être traité sans discrimination. Cette approche plus modeste mais peut-être plus pragmatique que celle adoptée pour l'institution d'une Société anonyme européenne (48) n'a pourtant pas été sans difficultés. Ses implications ont été examinées très soigneusement tout au long des négociations pour parvenir à un équilibre ne compromettant ni l'adoption rapide du règlement (49) ni son acceptation par les milieux économiques.

Pour résumer cette construction, il convient de déterminer quels sont les domaines couverts par le règlement et ceux non couverts par celui-ci.

(46) En particulier, au droit français applicable aux personnes morales dont les associés sont indéfiniment et solidairement responsables (article 178 de la loi du 25 janvier 1985). Ainsi, le jugement qui constate la cessation des paiements d'un GEIE produit ses effets à l'égard des membres et ouvre contre chacun d'eux une procédure de redressement judiciaire.

(47) La structure du GEIE ne reflète donc pas la somme de toutes les contraintes imposées par les droits nationaux.

(48) Voir supra, note 37.

(49) La négociation du règlement au sein du Conseil des Ministres, dernière étape du processus législatif communautaire, n'a pas pris plus de trois années et demi. Compte tenu de la nature de telles négociations, cette période est relativement brève.

1. Les domaines couverts par le règlement

Le règlement détermine les règles applicables à l'organisation et au fonctionnement du GEIE depuis sa constitution jusqu'à sa liquidation sous l'aspect généralement envisagé par le droit des sociétés proprement dit.

La hiérarchie des normes juridiques applicables au GEIE en ces domaines est globalement la suivante :

— le règlement lui-même, dans ses dispositions impératives (a) ;

— le contrat de groupement, en cas de silence du règlement ou lorsque ce dernier y renvoie expressément (b) ;

— les dispositions supplétives du règlement pour les cas où le contrat ne règle pas certains problèmes alors même que le règlement l'y invite (c) ;

— la loi interne de l'Etat du siège du GEIE (d).

a) Les dispositions impératives du règlement établissent, au moyen des règles uniformes qui l'emportent sur tout droit national, la structure juridique du GEIE et la protection soit des tiers soit des membres du GEIE dans des situations particulières de son existence. Ces dispositions font naturellement appel à des concepts connus des ordres juridiques nationaux mais leur confèrent désormais un sens communautaire dont l'interprétation sera dégagée par la Cour de Justice des Communautés européennes (50).

Lorsqu'une réglementation uniforme n'a pu être trouvée au niveau communautaire, le règlement déclenche lui-même l'intervention partielle ou générale du droit national.

Parfois le règlement utilise le langage de la directive (51). Il permet, de ce fait, de préserver certaines particularités de la législation d'un Etat membre. Ce type de solution (52), s'il n'est pas heureux, permet néanmoins d'éviter que la règle en cause ne devienne d'application générale au-delà des frontières nationales.

Parfois, le règlement renvoie globalement au droit national normalement compétent selon les règles du droit international privé. Le domaine du droit de la « faillite » a déjà été évoqué (article 36). Celui de la liquidation du GEIE mérite aussi une explication (art. 35 paragraphe 2), les deux problèmes n'étant pas tout à fait séparés. En matière de liquidation des sociétés, les droits continentaux et les droits anglo-saxons divergent considérablement. Ces derniers distinguent notamment deux types de procédures provoquées chacune, parmi d'autres critères, par l'insolvabilité de la société. Il n'était, par conséquent, pas envisageable de bouleverser ces procédures pour pouvoir retenir la structure actuelle du règlement, qui sépare clairement la dissolution du GEIE pour cause d'insolvabilité (article 36), qui est réglée par le droit national, et la dissolution du GEIE pour d'autres causes (articles 31 à 35) que le règlement régit seul et limite expressément. L'unique solution consistait alors à renvoyer, pour les modalités de la liquidation du GEIE, au droit national.

(50) Cf. Article 177 du Traité CEE.

(51) Instrument de rapprochement des législations et non d'uniformisation du droit, les directives communautaires (cf. article 189 du Traité CEE) donnent parfois des options aux Etats membres en utilisant ce langage type : « Les Etats membres peuvent prévoir... ».

(52) Cf. article 4 paragraphe 3, article 14, paragraphe 4, article 19 paragraphe 2, article 28 paragraphe 1 deuxième phrase, article 32 paragraphe 3.



b) et c) Le règlement, lorsqu'il ne contient pas de dispositions impératives, laisse fréquemment au contrat ou à une décision des membres, le soin de régler les problèmes juridiques de la manière qu'ils estiment la plus appropriée. Si le contrat n'a pas prévu ou que les membres négligent de prendre telle ou telle décision, le règlement contient les dispositions supplétives indispensables.

d) Les problèmes relatifs au contrat de groupement et au fonctionnement interne de celui-ci, qui ne sont pas résolus par l'une des normes visées précédemment, devront l'être par l'application de la loi interne (53) de l'Etat du siège du GEIE (article 2).

La désignation d'une telle règle de conflits est réaliste. Elle pourra notamment aider les membres du GEIE dans l'appréciation des implications internes de leur coopération. Elle ne devrait pourtant pas constituer un élément déterminant pour la fixation du siège du GEIE. Son champ exclusif d'application est, en effet, beaucoup plus limité qu'il n'y paraît.

Il pourra concerner, par exemple, la validité du contrat de groupement, à l'exception toutefois des questions relatives à l'état et à la capacité des personnes qui restent naturellement soumises au droit commun. La loi de l'Etat du siège pourrait néanmoins prévoir d'autres causes de nullité des GEIE (article 15 paragraphe 1) mais le règlement intervient ensuite pour régler uniformément le prononcé et les effets de telles nullités. De même, la loi de l'Etat du siège ne pourrait exiger que le contrat de groupement prenne la forme d'un acte notarié puisque le règlement n'exige que la rédaction d'un contrat écrit.

Le contenu minimum du contrat de groupement étant également fixé par le règlement, un registre national chargé d'immatriculer un GEIE ne pourrait refuser cette immatriculation au motif qu'une clause imposée par le droit national à une entité voisine du GEIE n'y figure pas. Ce registre ne peut d'ailleurs exercer qu'un contrôle de forme à l'occasion de la constitution des GEIE. Si le règlement avait voulu permettre un contrôle de fond, il l'aurait visé expressément.

En ce qui concerne le fonctionnement interne du GEIE, l'un des domaines d'application de la loi de l'Etat du siège pourrait être celui des pouvoirs et obligations du gérant sur le plan interne, et dans une certaine mesure, celui du contenu de la responsabilité des membres.

Ces exemples montrent que le droit applicable au GEIE pourrait être issu du droit des contrats, du droit applicable à tout mandataire social, du droit généralement applicable à toute personne morale, lorsque le GEIE est considéré comme tel dans l'Etat concerné. Il pourra s'agir aussi du droit applicable à une entité juridiquement proche du GEIE telle que le GIE de droit français ou l'OHG de droit allemand. Tout dépendra, en définitive, de la manière dont les législateurs nationaux désigneront cette loi applicable. Lorsque la législation de certains Etats membres ne connaît pas d'entité comparable au GEIE, l'adoption de règles plus élaborées que dans d'autres Etats membres pourrait s'avérer nécessaire.

(53) Cette terminologie exclut l'application des règles de droit international privé de cet Etat.

2. Les domaines non couverts par le règlement

En dehors des cas où le règlement renvoie expressément à la loi de l'Etat du siège, le GEIE se trouve directement assujéti, dans son activité, aux règles normalement applicables à tous ceux qui développent une activité économique (54). Le privilège de son statut communautaire s'arrête, en effet, là où commence son activité économique car celle-ci est développée et appréhendée indépendamment de la forme juridique, qu'il s'agisse du droit de la concurrence (55), du droit social, du droit comptable (56), par exemple.

Toute intervention ponctuelle du règlement n'était ni possible ni justifiée. L'octroi au GEIE d'un traitement plus favorable aurait pu constituer, dans les Etats membres, un précédent dont les entreprises nationales auraient pu vouloir bénéficier. A l'inverse, l'élaboration au niveau européen d'une réglementation spécifique de certains aspects de l'activité du GEIE aurait pu aboutir à traiter le GEIE plus sévèrement que des entreprises nationales ou à lui offrir une protection moins large (57).

Le GEIE doit s'insérer sans discrimination dans le faisceau des réglementations existantes. Le considérant n° 15 rappelle ce principe en citant trois domaines parmi d'autres. Le considérant n° 14 souligne, quant à lui, qu'en dehors du principe de la transparence fiscale posé par le règlement, l'application du droit fiscal national n'est pas affectée.

L'activité exercée par le GEIE pourra naturellement faire l'objet de la surveillance économique exercée par les administrations et les institutions nationales compétentes (58). Les Etats membres restent, par ailleurs, libres d'édicter, si nécessaire, des règles spécifiques au GEIE en vue de la protection des membres ou des tiers ou à des fins d'intérêt public à condition que les buts du règlement soient respectés (considérant n° 17).

Les limites posées par le droit communautaire à l'application au GEIE des législations nationales sont ainsi tracées (59). Le statut du GEIE ne constitue pas un ensemble indépendant des législations nationales mais ses objectifs seront préservés. L'examen du contenu et de la portée de cette articulation entre le droit communautaire et le droit national a certainement représenté la principale difficulté technique rencontrée lors des négociations. Elle rendait, de surcroît, nécessaire la dissociation de l'entrée en vigueur du règlement et de son application effective.

(54) Cf. considérant n° 16.

(55) Dans l'hypothèse où la coopération réalisée au sein d'un GEIE tombe sous le champ d'application de l'article 85 paragraphe 1 du Traité CEE, le GEIE ne bénéficie pas, en lui-même, d'une exemption générale par catégorie au plan européen, mais pourra, selon le cas, s'insérer dans le cadre des exemptions existantes (accords de spécialisation, recherche et développement en commun) ou faire l'objet d'une exemption individuelle.

(56) Le règlement n'impose aucune obligation particulière en matière de tenue d'une comptabilité. La nature et l'importance des activités des GEIE peut, en effet, varier considérablement. Le droit national pourrait intervenir en ce domaine.

(57) Ceci explique notamment la suppression des articles 1 bis et 16 bis qui figuraient dans la proposition modifiée du règlement (JO n° C 103 du 28 avril 1978, p. 4) et préoyaient une information et une consultation spécifique des travailleurs lors de la constitution et de la dissolution d'un groupement.

(58) Cf. considérant n° 16 ; voir aussi l'article 32 paragraphe 3 et l'article 38 qui prévoient, à certaines conditions, la forme ultime d'un tel contrôle.

(59) Les mesures que les Etats membres seraient amenés à prendre dans ce contexte pourront être, le cas échéant, examinées par la Cour de Justice des Communautés européennes.

3. L'application effective du règlement

Le règlement est entré en vigueur le 3 août 1985. Toutefois, les premiers GEIE ne pourront être constitués qu'à partir du 1^{er} juillet 1989 (article 43).

Ce délai qui sépare l'entrée en vigueur du règlement et son application vers l'extérieur (60) ne correspond guère au profil qu'un règlement — d'application immédiate et directe — revêt habituellement. Les milieux économiques s'interrogeront, à juste titre, sur la justification d'une période aussi longue.

Ce délai est évidemment le fruit d'un compromis politique (61). Les développements qui précèdent ont pourtant montré que la constitution et le fonctionnement des GEIE à travers toute la Communauté supposent, tout d'abord, que soient mis en place les mécanismes nationaux permettant l'immatriculation des GEIE et la publicité des actes de la vie de ceux-ci. Ils supposent, ensuite, que soit désigné le droit applicable en vertu de l'article 2. Ils impliquent, aussi, que l'activité des GEIE puisse être appréhendée et contrôlée de la même manière que celle des entreprises nationales.

Sur le plan fiscal, un Etat membre au moins devra, en outre, prévoir une exception à sa législation pour permettre la transparence des résultats de l'activité des GEIE. Cette adaptation des droits nationaux, provoquée par le règlement lui-même, devait être prise en considération par celui-ci.

La date du 1^{er} juillet 1989 constitue néanmoins une date certaine pour les entreprises. A cette date, en effet, et sans attendre que tous les Etats membres aient pris

les dispositions nécessaires, des GEIE pourront être constitués dans les Etats membres qui permettront leur immatriculation. Ces GEIE pourront opérer, sans restriction territoriale, à travers toute la Communauté et à l'extérieur de celle-ci. Un Etat membre qui n'aurait pas encore légiféré ne pourrait interdire l'activité sur son territoire d'un GEIE valablement immatriculé dans un autre Etat. Les droits acquis en vertu du règlement s'y opposeraient.

Les entreprises de la Communauté pourront ainsi valablement inclure la date du 1^{er} juillet 1989 dans leur planification. Elles pourront dès à présent examiner comment utiliser à leur profit les possibilités que leur ouvre le droit communautaire (62) et rechercher des partenaires éventuels.

Dans la situation économique actuelle, la Communauté, les gouvernements comme les entreprises ne peuvent plus se permettre de gérer l'acquis. Des solutions nouvelles doivent être trouvées, suffisamment flexibles cependant pour permettre de réagir rapidement aux nécessités économiques. Le GEIE correspond à ce profil dans le domaine juridique. Structure légère, il permet des initiatives multiples et certainement fécondes. Support clair et bien défini, il garantit la sécurité de l'action en commun tout en conservant à chaque participant son caractère propre. Le GEIE est un véritable outil de gestion. Son avenir appartient désormais à ceux qui sauront utiliser la dimension européenne.

(62) Un article très complet, écrit en allemand par le Dr. J. Ganske : « Die Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV) — eine neue "supranationale" Unternehmensform als Kooperationsinstrument in der Europäischen Gemeinschaft » est déjà paru dans "Der Betrieb", supplément n° 20/85 au numéro 35 du 30 août 1985.

D'autres participants à l'élaboration et à la négociation du règlement publieront prochainement un article. Il s'agit du Dr. K. Gleichmann pour la "Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht (ZHR)" et de Monsieur Philippe Woodland pour "La Semaine Juridique".

(60) Les articles 39, 41 et 42, qui imposent des obligations aux Etats membres, sont d'application immédiate. L'Espagne et le Portugal y seront soumis le 1^{er} janvier 1986. La date du 1^{er} juillet 1989 vaut également pour ces Etats.

(61) La plupart des Etats membres désiraient même disposer d'une période plus longue.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Comité consultatif pour la formation professionnelle

Le 7 octobre 1985, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement danois, Madame Margit Hurup Nielsen, Dansk Arbejdsgiverforening, comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation professionnelle*, en remplacement de M. E. Tøttrup, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 14 juillet 1987.

Comité consultatif pour la formation des vétérinaires

Lors de sa session du 17 octobre 1985 le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, M. Pierre Rancier, Contrôleur général des services vétérinaires, Direction de la Qualité, comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation des vétérinaires*, en remplacement de M. Joseph Santamaria, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 18 septembre 1986.

Comité consultatif de l'agence d'approvisionnement d'Euratom

Le 7 octobre 1985, le Conseil a arrêté la décision portant nomination des membres du *Comité consultatif de l'agence d'approvisionnement d'Euratom* pour la période allant du 29 mars 1985 au 28 mars 1987 :

BELGIQUE (3 postes)

M. Pierre Goldschmidt
M. Denis Dewez
M. Martin Reniers

ALLEMAGNE (6 postes)

Reg.-Dir. Dr. Rolf-Peter Randi
Reg.-Dir. Klaus F. Unger
Bergassessor
Dipl.-Ing. K.-L. Kegel
Dr. Horst Keese
Dipl.-Ing. Wolfgang Schober
Klauss Johannsen

DANEMARK (2 postes)

Erik Bastrup-Birk
Terkel Nifesen

GRÈCE (3 postes)

Professor
M. Antonopoulos-Domis
M. Themistocles Sbarounis
M. George Hatziyannis

ITALIE (6 postes)

Sig. Paolo Venditti
Sig. Giovanni Cuttica
Sig. Mariano Cuzzaniti
Sig. Marcello Palandri
Sig. Michel Santangelo
Sig. Giuseppe Previti

FRANCE (6 postes)

M. Pierre Frigola
M. François Minnard
M. Jean-Claude Berault
M. André Petit
M. Pierre Reynaud
M. Michel Chevet

PAYS-BAS (3 postes)

De heer J.J. De Jong
De heer R. Van Erpers
Royaards
De heer D.H.J. Eifteman

IRLANDE (1 poste)

M. Patrick J. Murphy

ROYAUME-UNI (6 postes)

M. G. Stevens
M. M. Townsend
M. D.J. Groom
M. P.C.F. Crowson
M. D. Aston
M. H.G. Sturman

Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs

Le Conseil a arrêté le 7 octobre 1985, la décision portant nomination des membres titulaires et suppléants du *Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs* pour la période du 7 octobre 1985 au 6 octobre 1987 :

I. Représentants du gouvernement**a) Membres titulaires**

Belgique	M. J. Dequan	M. J. Denys
Danemark	M. N.O. Andersen	Mme B. Hermann
Allemagne	M. O. Schulz	M. E. Birker
Grèce	Mme E. Ioannidou	Mme E. Hatzianoniou
France	M. H. de Lary de Latour	M. P. Padovani
Irlande	M. W. Hannon	M. M. Aherne
Italie	M. N. Falchi	M. A.F. D'Harmant
Luxembourg	M. R. Schintgen	M. J.-M. Mousel
Pays-Bas	M. F.H.A.M. Kruse	M. J.W.S. Pabon
Royaume-Uni	Mlle M.E. Green	M. E.J. Pleasance

b) Membres suppléants

Belgique	M. M. Tavernier
Danemark	Mme K. Rudfeld
Allemagne	M. P. Fendrich
Grèce	M. D. Tsolakis
France	Mme N. Marot
Irlande	M. R. Sheehan
Italie	M. G. Morrone
Luxembourg	M. J. Hoffmann
Pays-Bas	M. Th. Knol
Royaume-Uni	M. J.M. Currie

II. Représentants des organisations d'employeurs**a) Membres titulaires**

Belgique	M. D. De Norre	M. J. Labar
Danemark	M. P.E. Borgqvist	M. H. Mørkeberg
Allemagne	M. W.D. Lindner	M. R. Reichling
Grèce	Mme E. Tsoumani	M. A. Vayias
France	M. A.-A. Sorel	M. A. Brum
Irlande	M. V. Keogh	M. L. Steen
Italie	M. E. Palladini	M. G. Punzi
Luxembourg	M. R. Beffort	M. E. Muller
Pays-Bas	M. J.A.P. Grevers	Mme A.P. van Wegenberg
Royaume-Uni	M. R.C.H. Thomas	M. W.H. Taylor

b) Membres suppléants

Belgique	M. F. Lardot
Danemark	M. D. von Grumbkow
Allemagne	M. H.-J. Rabe
Grèce	M. D. Levendis
France	M. G. Bensaid
Irlande	M. G.F. Dempsey
Italie	M. R. Sorace
Luxembourg	M. M. Wagner
Pays-Bas	M. B.J. van der Toom
Royaume-Uni	Mlle F. Webster

III. Représentants des organisations des travailleurs**a) Membres titulaires**

Belgique	M. E. Loof	M. J.L. Stalport
Danemark	M. H. Hansen	M. B. Larsen
Allemagne	M. K.-H. Goebels	M. O. Semmler
Grèce	M. G. Dassis	M. D. Goulianas
France	M. J. Bellanger	M. J.-L. Duffaud
Irlande	M. P. Merrigan	M. W.A. Attley
Italie	M. R. Magno	M. N. Di Meola
Luxembourg	M. V. De Matteis	M. R. Daubenfeld
Pays-Bas	Mme I. Ketelaar	M. T. Demirhan
Royaume-Uni	M. F.F. Jarvis	Mme P. Turner Obe

b) Membres suppléants

Belgique	M. R. Spaey
Danemark	M. P. Carlsen
Allemagne	M. R.D. Aschenbeck
Grèce	M. L. Kanellopoulos
France	M. D. Jacquot
Irlande	M. T. Heery
Italie	M. F. Salvatori
Luxembourg	M. H. Dunkel
Pays-Bas	M. M.A. Negeman
Royaume-Uni	M. A.L. Sapper

Yougoslavie

Le 26 septembre 1985, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Jozef Korosec désigné par le Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Bora Rafajlovski.

II. — Activités communautaires**ESPRIT : BÂTIR SUR LE SUCCÈS (1)****Objectifs ambitieux**

Lorsqu'ESPRIT (programme stratégique européen de recherche et développement dans le domaine des technologies de l'information) a été lancé en février 1984, il était la concrétisation du fait que la Communauté reconnaissait :

— l'importance vitale des technologies de l'information et du secteur des télécommunications pour l'industrie européenne dans son ensemble ;

— la nécessité de renforcer la base industrielle de la Communauté pour acquérir une plus grande compétitivité sur le plan international.

Les objectifs d'ESPRIT sont les suivants :

1. Promouvoir la coopération industrielle européenne dans la R&D précompétitive dans le secteur des technologies de l'information ;
2. Fournir, en cinq à dix ans, à l'industrie européenne des TI les technologies de base dont elle a besoin ;
3. Préparer la voie aux normes.

ESPRIT avait donc pour objet de créer un cadre et un climat pour utiliser au mieux les ressources de la Communauté en relevant le niveau de la R&D grâce à la collaboration.

Résultats encourageants jusqu'à présent

Après 18 mois, ESPRIT non seulement respecte le calendrier, mais progresse plus rapidement que l'on ne pouvait s'y attendre. Le programme ESPRIT connaît déjà un succès considérable.

En 1984, après six mois seulement de fonctionnement, la Commission pouvait annoncer que 106 projets avaient été sélectionnés pour l'octroi d'un financement de la Communauté.

En 1985, 389 projets ont été reçus à la suite du second appel annuel aux propositions. Sur les 95 projets choisis, certains constituaient une contribution à des projets antérieurs de telle sorte que le total des projets lancés jusqu'à présent s'élève à 173. Cela a permis de mieux centrer l'ensemble du programme sans toutefois exclure les participants potentiels.

Ces 173 projets concernent au total, dans l'ensemble de la Communauté, 448 organismes qui se répartissent comme suit :

- 263 établissements industriels ;
- 104 universités ;
- 81 instituts de recherche.

Les universités et les instituts de recherche participent à 81 % des projets et les petites et moyennes entreprises à 53 % des projets, ce qui permet aux PME d'entreprendre des recherches qu'elles ne pourraient pas financer autrement.

Les organismes sont bien répartis dans l'ensemble de la communauté. En outre, des dispositions ont été prises pour permettre la participation des Espagnols et des Portugais l'année prochaine.

(1) Information à la presse du 25 septembre 1985 de la Commission.



Il est particulièrement encourageant de constater que dans les 95 propositions choisies en 1985, deux firmes sur trois sont nouvelles dans le programme ESPRIT. Cela reflète la vague d'intérêt dans les firmes de toute taille dans la Communauté européenne et indique que l'approche ESPRIT suit un rythme annuel qui correspond au cycle de planification industrielle.

On estime que, les 500 chercheurs et personnes associées qui travaillaient sur les projets ESPRIT en 1984 passeront à 1 300 à la fin de 1985.

Les progrès ont effectivement été rapides et le fait que l'appel aux propositions en 1985 comme en 1984 ait suscité un très grand nombre de réponses implique que la demande de ressources communautaires pour les projets lancés au cours des deux premières années de fonctionnement continuera à être importante et absorbera la plus grande partie des 750 millions d'Ecus prévue pour la première phase d'ESPRIT. Après l'appel de 1985, cela signifie qu'il n'y aura place pour de nouveaux projets que si les projets actuels sont achevés.

Bien qu'ESPRIT ait établi son calendrier sur dix ans, on peut déjà enregistrer des résultats positifs aussi bien directement qu'indirectement.

— Directement, en termes de produits ou de technologie qui commencent à apparaître sur le marché (exemple : un participant a annoncé la commercialisation d'un système expert appelé Omega) ;

— directement, en termes d'accord sur des normes (exemple : portable Common Tool Environment — PCTE, mise en œuvre d'un prototype fondé sur ADA) ;

— indirectement, par les accords entre sociétés sur des normes et des technologies allant au-delà d'ESPRIT.

Exemples :

1. L'accord de 12 grands fabricants européens de TI sur des normes informatiques ;
2. L'accord de six grands fabricants européens de TI sur l'utilisation de UNIX 5 comme système d'exploitation compatible avec leurs produits ;
3. L'annonce par Robb Wilmot d'une grande joint venture européenne sur la conception de puces sur mesure appelée European Silicon Structure ;
4. Le centre commun de R&D à Munich de Siemens, Bull et ICL.

Perspectives

La conclusion est qu'ESPRIT conduit à :

- une plus grande cohésion européenne,
- une confiance accrue dans l'industrie européenne des TI,
- la diffusion des technologies dans les divers segments TI (composants, traitement de données, bureautique, etc.).

Un examen intensif prépare actuellement la deuxième phase d'ESPRIT, visant à augmenter au maximum sa complémentarité avec d'autres actions européennes, à maintenir son vigoureux dynamisme et à confirmer la place du programme dans le cadre plus vaste qui s'élabore à l'échelon de la Communauté.

ESPRIT n'est plus une innovation, mais un programme mûr. Néanmoins, sa signification est encore plus claire qu'auparavant. Le défi technologique lancé à l'Europe doit être relevé sur un large front et en peu de temps. La Communauté fournit le cadre pour la concertation de l'action européenne sur un large front allant des programmes stratégiques aux négociations internationales, de la construction du plus grand marché mondial aux mesures sociales pour le particulier. Si le temps presse, ESPRIT a déjà prouvé qu'il constituait un modèle réussi pour la mobilisation de la haute technologie européenne.

Bâtissons sur ce succès.

LE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS DE DÉCHETS DANGEREUX

Le renforcement des contrôles exercés sur l'élimination des déchets dangereux dans les pays industrialisés pourrait conduire l'industrie des déchets à éliminer les déchets dangereux dans d'autres parties du monde et notamment dans les pays en voie de développement. En conséquence, la Commission européenne a proposé (octobre 1985) un texte communautaire qui assurerait :

(i) que l'Etat importateur, et le cas échéant l'Etat de transit, ont marqué leur accord à la réception d'un lot de déchets dangereux avant que les déchets ne soient exportés hors de la Communauté,

(ii) que l'Etat importateur possède la capacité et la compétence pour éliminer correctement ces déchets.

La proposition de la Commission fait suite à l'engagement pris par les ministres de l'environnement lors d'une conférence de l'OCDE qui s'est tenue en début d'année d'introduire des contrôles sur les exportations de déchets dangereux. Cet engagement a été soutenu par le programme des Nations Unies pour l'environnement et s'est traduit par un rapport sur le sujet élaboré par le Parlement européen. Bien que la Communauté dispose maintenant d'une directive (84/631) régissant les transports transfrontaliers de déchets entre les Etats membres, tous les Etats de la Communauté n'exercent pas encore de contrôle sur les exportations vers les pays tiers. Les mesures proposées par la Commission combleraient cette lacune.

La Commission propose de modifier la directive 84/631 pour en étendre la portée aux exportations vers les pays tiers. L'autorisation d'exporter des déchets dangereux sera refusée, sauf si l'exportateur peut administrer la preuve formelle que le pays tiers consent à recevoir le lot de déchets dangereux et est capable de les éliminer correctement.

NOUVEAU RÉGIME COMMUNAUTAIRE D'AIDES D'ETAT EN FAVEUR DE L'INDUSTRIE CHARBONNIÈRE

La Commission a mis au point (septembre 1985) un projet de régime communautaire d'aides d'Etat en faveur de l'industrie charbonnière pour la période du 1^{er} juillet 1986 au 31 décembre 1990.

Le régime communautaire d'aides d'Etat en faveur de l'industrie charbonnière actuellement en vigueur date de 1976 (décision 528/76/CECA du 25 février 1976) et vient à échéance à la fin de cette année. Ce régime a permis aux Etats membres producteurs de charbon de maintenir un niveau de production en fonction de quatre contraintes :

- les orientations de politique énergétique ;
- les impératifs sociaux ;
- les particularités régionales ;
- l'équilibre budgétaire.

En l'absence de décision adéquate, l'art. 4 (c) (*) du Traité CECA retrouverait sa pleine application du 1^{er} janvier prochain. C'est la justification des projets de décision CECA que la Commission vient d'approuver.

Le nouveau régime est calqué dans une large mesure sur le précédent. Les modifications apportées au plan des types d'aides autorisées sont marginales. Ainsi, en ce qui concerne les mesures sociales ; les charges héritées du passé, les aides aux investissements ainsi que les aides à la couverture des pertes, le nouveau projet proposé par la Commission est, quant au fond, semblable au régime actuel.

(*) Cet article précise que « sont reconnues incompatibles avec le marché commun du charbon... les subventions ou aides accordées par les Etats ou les charges spéciales imposées par eux, sous quelque forme que ce soit ».

Au niveau des procédures d'autorisation mises en place, il y a peu de modifications entre le prescrit de la décision encore actuellement en vigueur et la procédure prévue dans le nouveau régime proposé.

Au niveau des critères, le projet élaboré pour le régime futur retient des buts tels que l'amélioration de la compétitivité de l'industrie charbonnière, la création de nouvelles capacités rentables, la prise en compte des problèmes sociaux et régionaux, et la transparence du système d'aides.

La Commission réalise que lors de la mise en œuvre du nouveau régime, une période d'adaptation s'avèrera nécessaire, tant pour les Etats membres que pour les entreprises concernées.

La Commission propose donc une période initiale et transitoire d'un an au cours de laquelle les nouvelles procédures d'autorisation seront appliquées, mais où l'ensemble des aides autorisées par le régime actuel pourront être maintenues.

De manière à permettre au Conseil, au Comité Consultatif CECA et au Parlement Européen de rendre leurs avis, en connaissance de cause, la Commission propose, parallèlement à son projet de nouvelle décision, de proroger le régime actuel pour une période de 6 mois, à dater du 1^{er} janvier 1986.

HUILE D'OLIVE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 21/22 octobre 1985, le règlement fixant, pour la campagne de commercialisation 1985/86, le prix représentatif de marché et le prix de seuil de l'huile d'olive.

Les éléments chiffrés sont les suivants :

- prix représentatif de marché 198,59 Ecus/100 kg
- prix de seuil 198,68 Ecus/100 kg.

Le niveau d'aide à la consommation résultant de l'ensemble des décisions concernant le régime des prix pour l'huile d'olive est en conséquence de 53,02 Ecus/100 kg.

Les retenues sur l'aide à la consommation sont fixées à :

- 1,9 % en ce qui concerne la retenue en faveur des organismes professionnels ;
- 7 % en ce qui concerne la retenue en faveur des actions de promotion.

EUROPE DES CITOYENS

Augmentation des franchises voyageurs (1)

Le 1^{er} octobre 1985 est entrée en vigueur l'augmentation des franchises des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises perçues à l'importation dans le trafic international de voyageurs, accordée par le Conseil dont les efforts tendent à faciliter les déplacements des particuliers à l'intérieur de la Communauté et pour que les citoyens ressentent plus concrètement les effets de l'existence d'un Marché Commun.

Des marchandises sans caractère commercial, contenues dans les bagages personnels des voyageurs en provenance d'Etats membres de la Communauté, peuvent être importées et acquises aux conditions du marché dans un Etat membre pour une contrevaleur maximum de 350 Ecus. Cette franchise peut être réduite jusqu'à 90 Ecus pour les voyageurs de moins de 15 ans.

Ces montants des franchises et des dérogations autorisées seront adaptés, à partir du 31 octobre 1987, tous les deux afin d'en maintenir la valeur réelle.

La quantité d'importation de certains produits admis en franchises est limitée comme suit :

Produits de tabac :	300 pièces
cigarettes ou cigarillos (cigares d'un poids maximum de 3 grammes par pièce)	150 pièces
ou cigares	75 pièces
ou tabac à fumer	400 grammes
Alcools et boissons alcooliques :	
boissons distillées et	
boissons spiritueuses d'un degré alcoolique supérieur à 22 % vol. ;	
alcool éthylique non dénaturé de 80 % vol. et plus	au total 1,5 litre
ou boissons distillées et boissons spiritueuses apéritifs à base de vin	
ou d'alcool, tafia, saké ou boissons similaires d'un degré alcoolique égale ou inférieur à 22 % vol. ; vins mousseux,	
vins de liqueur	au total 3 litres
vins tranquilles	au total 5 litres
Parfums et	75 grammes
eaux de toilette	3/8 litre
Café ou	1 000 grammes
extraits et essence de café	400 grammes
Thé ou	200 grammes
extraits et essences de thé	80 grammes

Les voyageurs de moins de 17 ans sont exclus des franchises pour les tabacs et boissons alcoolisées ; pour les voyageurs de moins de 15 ans, il n'y a pas de franchises non plus sur le café.

Le Danemark peut appliquer certaines limitations pour ses résidents revenants d'un court séjour à l'étranger.

L'Irlande est autorisée à exclure les marchandises d'une valeur unitaire supérieure à 77 Ecus.

EUROPE DES CITOYENS

Une initiative pour les populations frontalières

Les citoyens de la Communauté à Douze qui résident dans des régions frontalières internes sont plus de 48 millions, soit 15 % de la population totale. Soucieuse des problèmes quotidiens que connaissent les habitants de ces régions, la Commission a approuvé le 9 octobre 1985 une communication au Conseil qui fournit une appréciation globale et suggère une série d'actions visant à faciliter les conditions de vie et l'existence de ces citoyens.

Cette communication représente une première réponse aux préoccupations exprimées dans ce domaine par le Parlement Européen et par le Conseil Européen de Fontainebleau et de Milan et confirme l'attention de la Commission pour le problème de l'Europe des citoyens. Ces problèmes revêtent un caractère prioritaire et symbolique dans les régions situées aux frontières entre les Etats membres.

L'approche proposée par la Commission est à la fois réaliste et praticable, comme l'a souligné M. Ripa Di Meana. Toutefois, le succès de ce programme dépend essentiellement de la volonté politique des Etats membres qui sont appelés, d'une part, à mettre en œuvre les recommandations du Conseil Européen et, d'autre part, à intégrer les orientations présentées par la Commission dans leurs actions aux différents niveaux, national, bilatéral et communautaire.

La Commission est consciente que les multiples aspects des problèmes que connaissent les populations frontalières seraient largement résolus par la réalisation d'un véritable marché intérieur intégré, par la réalisation de l'union monétaire et par des progrès substantiels dans la voie de l'Europe des citoyens. Toutefois, en attendant la réalisation de ces objectifs, la Commis-

(1) Information à la presse de la Commission du 30 septembre 1985.



sion considère que la solution de certains problèmes particuliers ne doit pas amener à créer des nouvelles rigidités. En particulier il ne semble pas utile de créer un statut européen spécifique du travailleur frontalier qui ne peut pas répondre de la manière la plus appropriée à des solutions fort différentes ; en outre, il irait à l'encontre de l'objectif principal qui est d'harmoniser dans un cadre global les conditions de traitement de l'ensemble des travailleurs communautaires.

En matière fiscale la poursuite d'un objectif de traitement identique au niveau communautaire pour la taxation des revenus professionnels des travailleurs frontaliers (2) ne doit pas ralentir les progrès réalisables au niveau des conventions fiscales bilatérales afin de supprimer les distorsions fiscales qui les pénalisent.

En matière monétaire la Commission fera des propositions pour éliminer les obligations spécifiques liées à l'existence de systèmes de contrôle des dépôts et des mouvements de capitaux liés à l'activité professionnelle des travailleurs frontaliers (par exemple, obligation de rapatrier le revenu professionnel dans le pays de résidence).

En outre, l'accès à l'information et à la formation professionnelle couvrant les bassins d'emploi transfrontaliers est primordial, car les services d'emploi n'exercent leurs activités qu'au niveau national. Dans ce domaine la Commission proposera d'organiser des échanges entre agents des bureaux d'emploi et des réunions en présence des administrations compétentes en matière sociale et fiscale.

En 1985 la Commission a déjà financé 150 échanges de 5 jours ouvrables pour 300 agents des services de placement frontalier. Ainsi, dans dix régions frontalières s'établira un réseau de 68 équipes communes d'agents de nationalités différentes qui, d'une manière décentralisée, pourraient collaborer en vue d'établir graduellement des services d'emplois frontaliers.

Une campagne d'information sur les droits et obligations des travailleurs frontaliers et de leurs familles notamment dans le domaine fiscal et social sera organisée avec l'aide de la Commission. Cette action s'inscrit dans le cadre des nouvelles orientations de la politique d'information qui reconnaissent une priorité aux problèmes de l'Europe des Citoyens.

COLLABORATION ENTRE BIBLIOTHÈQUES DANS LE DOMAINE DE L'INFORMATIQUE

Le Conseil et les Ministres réunis au sein du Conseil le 27 septembre 1985, ont adopté la résolution suivante concernant la collaboration entre bibliothèques dans le domaine de l'informatique :

« Le Conseil des Communautés européennes et les Ministres responsables des Affaires culturelles, réunis au sein du Conseil,

1) ayant constaté :

— que les collections constituées par l'ensemble des bibliothèques publiques ou privées dans la Communauté européenne représentent une richesse extraordinaire tant du point de vue culturel que sous l'aspect du développement scientifique, technique et économique ;

— que cette richesse n'est pleinement utilisable que dans la mesure où est également mise à profit la richesse actuelle des nouvelles technologies de traitement et de diffusion de l'information, qui seules permettront à l'utilisateur d'accéder à l'ensemble de ce patrimoine,

estiment opportun que la Communauté européenne engage une action dans ce domaine ;

2) au niveau des Etats membres, reconnaissent le besoin d'une plus grande harmonisation des initiatives déjà prises dans ce domaine par un grand nombre de bibliothèques dans la Communauté européenne ainsi que la nécessité pour d'autres de se doter de nouvelles techniques de gestion, sans que ne soient mises en danger leurs possibilités budgétaires d'acquérir des ouvrages nouveaux ;

3) au niveau communautaire :

— invitent les bibliothèques, sur la base d'une évaluation préalable du rapport entre les coûts prévisibles et les bénéfices escomptés, à accroître leur coopération au plan communautaire et à contribuer à la formulation d'un programme commun visant à établir les modalités les plus aptes à favoriser cette coopération ;

— invitent la Commission à prendre en considération l'opportunité d'une action rapide en faveur des bibliothèques ;

— rappellent que cette action peut être réalisée dans le cadre et avec les moyens du programme communautaire pour le développement du marché de l'information spécialisée en Europe adopté dans la décision 84/567/CEE.

Cette action devrait viser en particulier :

a) à définir et à mettre en place, en étroite collaboration avec les bibliothèques les plus importantes dans la Communauté européenne, un système qui, basé sur les systèmes et les collaborations existantes, permettrait l'interconnexion des catalogues informatisés ;

b) à préparer, en étroite collaboration avec les responsables des bibliothèques dans les Etats membres, un programme de travail éventuel visant à un développement accéléré de la fonction des bibliothèques tant sur le plan culturel qu'en tant qu'agent actif dans le domaine du marché de l'information considéré à la fois comme secteur d'innovation et support à l'innovation ;

4) invitent la Commission :

— à les tenir au courant des travaux actuellement en cours dans les domaines liés à la gestion et à l'utilisation des bibliothèques ;

— à leur présenter un rapport annuel sur les initiatives qu'elle aura prises sur la base de la présente résolution ».

III. — Relations extérieures

COOPÉRATION CEE-ISRAËL

Le Conseil de coopération CEE-Israël a tenu le 22 octobre 1985, au Centre européen du Kirchberg à Luxembourg, sa 4^e session, au niveau ministériel, sous la Présidence de M. Jacques Poos, Vice-Président du Gouvernement et Ministre des Affaires étrangères du Grand-Duché de Luxembourg et Président en exercice du Conseil des Communautés européennes.

La délégation israélienne était conduite par M. Itzhak Shamir, Premier Ministre alternant, et Ministre des Affaires étrangères de l'Etat d'Israël.

La Commission était représentée par M. Claude Cheysson, Membre.

La BEI était représentée par M. Arie Pais, Vice-Président.

1. A l'ouverture de cette 4^e session du Conseil de coopération au niveau ministériel, les deux délégations se sont félicitées de se rencontrer et de pouvoir faire le point sur l'application des différentes dispositions de l'Accord de coopération qui lie la Communauté et Israël, accord dont l'objectif est notamment de favoriser le renforcement des relations entre les deux parties.

2. Le Conseil de coopération a entamé ses travaux par un examen des résultats des dispositions commerciales de l'Accord.

En ce qui concerne l'évolution des échanges, le Conseil de coopération a rappelé que depuis 1981 le déficit commercial d'Israël s'est accru, en particulier avec la Communauté, conduisant à un renversement de la tendance encourageante qui avait été enregistrée dans les années précédentes.

Il a pris note de l'échange de vues intervenu au sein du Comité de coopération sur, d'une part, les mesures importantes qui ont été prises par le Gouvernement israélien pour faire face à cette situation et dont la Communauté a accepté les conséquences, conformément à l'esprit de coopération qui doit animer les relations entre Israël et la Communauté ainsi que, d'autre part, sur la conclusion d'un troisième protocole additionnel à l'Accord qui permet à Israël d'assouplir ses obligations vis-à-vis de la CEE et par la conclusion duquel la Communauté a tenu compte de l'accroissement du déficit de la balance commerciale d'Israël vis-à-vis de celle-ci.

Il a constaté que les chiffres relatifs aux échanges dont on dispose pour l'année 1984 montrent une amélioration de la balance commerciale d'Israël vis-à-vis de la Communauté. Il a noté dans ce contexte que le solde des échanges de produits agricoles demeure positif en faveur d'Israël tout en constatant la persistance d'un déficit considérable de la balance commerciale totale d'Israël dans ses relations avec la Communauté imputable aux échanges industriels, et a remarqué que les efforts déployés par Israël ont déjà abouti à des progrès réels et à des progrès réels au cours des dernières années dans la diversification des exportations israéliennes.

Il s'est réjoui des premiers résultats obtenus pour redresser la balance commerciale d'Israël et a espéré vivement que les améliorations déjà constatées dans l'évolution de la balance commerciale d'Israël vis-à-vis de la Communauté depuis la dernière réunion du Conseil vont persister et s'accroître grâce notamment aux efforts de diversification d'Israël, permettant ainsi de parvenir à un développement harmonieux des échanges entre la Communauté et Israël conformément à l'objectif fixé à l'Accord.

Pour ce qui est de l'application de l'Accord, il a pris acte de ce que le Comité de coopération a procédé à un échange de vues sur les questions relatives au fonctionnement de l'Accord et qui concernent, d'une part, les mesures de sauvegarde actuellement appliquées par Israël ainsi que, d'autre part, la demande de la délégation israélienne en matière de règles d'origine.

3. Quant à la question de l'élargissement de la Communauté et du réexamen de l'Accord, le Conseil de coopération a pris note de l'exposé de la délégation israélienne concernant la non application de l'article 22 § 1 de l'Accord (clause de réexamen) et les répercussions de l'élargissement de la Communauté sur les échanges d'Israël avec celle-ci surtout dans le domaine des exportations agricoles des produits frais et transformés ; il a également pris note du rappel par la délégation israélienne des engagements pris par la Communauté à cet égard ; la délégation israélienne, en réitérant le caractère d'urgence du problème, a insisté sur la nécessité d'engager dans les plus brefs délais des négociations à la suite des propositions de directives présentées par la Commission en juillet 1985.

Il a ensuite pris note de l'exposé de la Communauté qui a rappelé :

pour ce qui concerne les adaptations qui devront être apportées à l'Accord conclu avec Israël la déclaration sur la politique méditerranéenne de la Communauté élargie adoptée par le Conseil des Communautés européennes, à la fin de mars 1985, en même temps qu'il passait à la phase conclusive des négociations d'adhésion ;

quant à l'application de l'article 22 de l'Accord qui prévoit un examen général des résultats de l'Accord et des améliorations éventuelles à y apporter de part et d'autre, les raisons liées à la perspective de l'élargissement de la Communauté qui avaient empêché de procéder au deuxième examen prévu à partir du 1^{er} janvier 1983 ;

la conclusion des débats du Conseil de coopération, le 20 février 1984, d'envisager en faveur d'Israël des améliorations, en application de l'article 22 de l'Accord, dans le domaine des échanges industriels, tout en convenant que l'examen général des résultats de l'Accord serait poursuivi ;

le fait que, depuis la réunion du Conseil de coopération de février 1984, les négociations relatives à l'élargissement de la

Communauté se sont achevées et que, dès lors, la procédure instaurée par l'article 22 de l'Accord pourra avoir pleine application ;

le fait que la Commission a transmis des propositions relatives à la politique méditerranéenne de la Communauté élargie qui portent sur l'adaptation des accords de coopération et d'association, sur les orientations en matière de coopération économique de la Communauté avec les pays tiers méditerranéens ainsi que pour ce qui concerne Israël, également sur la procédure de l'article 22 de l'Accord de coopération ; l'examen de ces propositions qui revêt un caractère global, a été aussitôt entamé au sein des instances du Conseil.

4. En ce qui concerne la mise en œuvre de la coopération agricole, industrielle et scientifique, le Conseil de coopération a fait l'état de la mise en œuvre de cette coopération et s'est félicité des nouveaux et sensibles progrès réalisés dans des domaines importants de cette coopération depuis sa dernière réunion, ainsi que des actions engagées dans de nouveaux secteurs et a pris note des suggestions avancées par la délégation israélienne dans le cadre de la mise en œuvre de la coopération.

5. Pour ce qui est de la coopération financière, le Conseil de coopération a fait le point sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du 2^e protocole financier et a constaté avec satisfaction le bon déroulement de la coopération financière entre la Communauté et Israël.

RÉUNION MINISTÉRIELLE ASEAN/CEE RELATIVE AUX QUESTIONS ÉCONOMIQUES. BANGKOK, 17-18 OCTOBRE 1985 (DÉCLARATION COMMUNE PUBLIÉE PAR LES CO-PRÉSIDENTS)

1. Les 17 et 18 octobre 1985 s'est tenue à Bangkok pour la première fois une session ministérielle consacrée exclusivement aux questions économiques réunissant les Ministres des pays de l'ASEAN et des pays de la CEE y compris l'Espagne et le Portugal, futurs Etats membres.

2. Cette session exceptionnelle et unique dont la tenue a été décidée en novembre 1984 à Dublin lors de la cinquième réunion ministérielle ASEAN-CEE, avait pour objectif de permettre aux parties de faire le point de la coopération à l'issue des cinq premières années de mise en œuvre de l'Accord de coopération ASEAN-CEE et d'examiner les moyens d'intensifier davantage les relations entre les deux régions.

3. Les Ministres CEE ont constaté que l'ASEAN représente un groupement économique offrant de larges possibilités et avec lequel une coopération économique, commerciale et dans le domaine de l'investissement revêt pour la Communauté une importance croissante. Les Ministres ASEAN ont constaté que la CEE joue un rôle de plus en plus important dans les affaires économiques mondiales, de même que dans les progrès économiques de la région ASEAN. Les deux parties ont constaté qu'une collaboration étroite entre elles ne profiterait pas seulement à leurs pays respectifs, mais qu'elle pourrait également contribuer à résoudre de nombreux problèmes économiques dans le monde.

Questions économiques internationales

4. Les Ministres ont examiné un certain nombre de questions économiques majeures qui se posent sur le plan international sur lesquelles ils ont constaté l'existence d'un large consensus. Ils ont reconnu qu'en dépit de signes encourageants, un certain nombre de problèmes majeurs subsistent dans les domaines commercial, monétaire et financier. En particulier, ils se sont déclarés préoccupés par les déséquilibres commerciaux et budgétaires qui affectent l'économie internationale, la persistance du problème de l'endettement des pays en développement et le renforcement des tendances protectionnistes. Les Ministres ont reconnu l'interrelation entre ces problèmes et la nécessité d'une action complémentaire et concertée dans les enceintes internationales appropriées.

Ils ont reconnu la nécessité d'une action concertée pour améliorer le fonctionnement du système monétaire international. A cet égard, en vue d'atténuer les difficultés que connaissent les



pays en développement du fait de leur endettement, ils ont accueilli favorablement les conclusions de la réunion du Comité du Développement tenue le 7 octobre 1985 à Séoul, qui visent à rétablir une croissance économique soutenue et à mobiliser les ressources financières publiques et privées nécessaires à cet effet.

5. Les Ministres ont souligné que l'existence d'un système d'échanges internationaux libre revêt une importance vitale pour les intérêts de tous les pays. En particulier, ils ont rappelé la nécessité de lutter contre le protectionnisme et ont réaffirmé les engagements en matière de standstill et de rollback, de même que la nécessité de poursuivre la mise en œuvre du programme de travail du GATT.

6. Les Ministres se sont engagés à œuvrer avec diligence pour parvenir à un consensus en faveur du lancement d'un nouveau round de négociations commerciales multilatérales au sein du GATT portant sur un ensemble équilibré de sujets intéressant les pays en développement et les pays développés.

Arrangements multibfibres

7. Les Ministres, tout en confirmant leur attachement à l'objectif de la libération du commerce des textiles, ont constaté que l'arrangement existant a contribué au développement des exportations des pays fournisseurs de textiles et ont reconnu que, dans les circonstances actuelles, le maintien d'un cadre multilatéral adéquat et permettant le développement ordonné des échanges reste nécessaire. Celui-ci devrait permettre de s'engager dans la voie d'une plus grande souplesse, moyennant un effort parallèle d'ouverture des marchés de tous les pays participant au commerce des textiles. Ils sont convenus de la nécessité de maintenir des contacts étroits pendant les futures négociations pour le renouvellement de l'arrangement multibfibres.

Produits de base

8. Les Ministres ont reconnu l'importance des produits de base pour les pays de l'ASEAN, la nécessité d'un marché stable et le besoin de prix internationaux équitables et économiquement viables. Ils ont confirmé leur attachement au programme intégré de la CNUCED et sont convenus de continuer à œuvrer pour la poursuite de la coopération entre pays producteurs et pays consommateurs.

Coopération ASEAN/CEE

9. Les Ministres se sont félicités de la prolongation de l'accord de coopération pour une nouvelle période à partir d'octobre 1985. Ils ont été unanimes pour estimer que l'accord qui institue une forme exceptionnelle de coopération économique de région à région, continuera de fournir la base et le cadre pour la poursuite du renforcement des relations économiques.

10. En dressant le bilan des réalisations des cinq premières années de coopération, les Ministres ont pu constater le développement et la diversification considérables des échanges intervenus au cours de cette période. A cette occasion, les Ministres ont reconnu que le système des préférences généralisées de la CEE est un instrument efficace d'expansion pour accroître les échanges entre l'ASEAN et la CEE. Les Ministres de l'ASEAN ont accueilli favorablement l'annonce par la Communauté d'une amélioration des règles d'origine cumulative applicables à la région de l'ASEAN et ont souligné l'importance qu'ils attachent à de nouvelles améliorations du système CEE de préférences généralisées en particulier en ce qui concerne la couverture des produits, la marge préférentielle et la limitation quantitative des importations sous régime préférentiel.

11. Les Ministres ont également pris acte de l'augmentation de l'aide au développement accordée par la Communauté européenne au cours des cinq premières années de la mise en œuvre de l'accord de coopération. Cette aide a été accordée en plus de l'assistance bilatérale fournie par les Etats membres.

12. Les Ministres ont par ailleurs pris acte du fait que des actions valables ont été entreprises dans le domaine de la coopération économique et plus particulièrement en matière de formation, de science et de technologie et de promotion des investissements.

Nouvelles priorités et nouvelles orientations de la coopération ASEAN-CEE

13. Les Ministres ont procédé à un large débat sur les relations économiques entre les deux régions. Les Ministres ont constaté que, bien que l'Europe demeure un partenaire économique important de l'ASEAN, la part qu'elle occupe sur ce marché et le volume de ses investissements ont progressé moins rapidement que ceux d'autres grands pays industrialisés.

14. Les Ministres CEE ont reconnu les potentialités qu'offre à la Communauté la croissance rapide de la région ASEAN. Ils sont convenus de consentir un effort majeur pour renforcer la présence européenne dans la région ASEAN dans le cadre d'une approche globale et concertée.

Investissements

15. Les Ministres ont reconnu que l'accroissement des investissements européens dans la région ASEAN constitue la clef de voûte d'une stratégie à long terme visant à renforcer les liens économiques entre les deux régions, à favoriser les transferts de technologie et à encourager des échanges mutuels bénéfiques et ont souligné la nécessité d'assurer un climat favorable à l'investissement.

16. Les Ministres sont convenus d'instituer un groupe de travail à haut niveau incluant des représentants des milieux d'affaires en particulier des banques, chargés d'examiner les conditions d'investissement dans les deux régions en vue de détecter d'éventuelles difficultés et d'étudier les voies et les moyens de faciliter l'investissement européen dans les pays de l'ASEAN, en particulier celui des petites et moyennes entreprises. Le groupe de travail établira son rapport final dans les meilleurs délais et en tout état de cause adressera un rapport préliminaire à la prochaine réunion de la Commission mixte de coopération.

La Banque européenne d'investissement sera invitée à jouer un rôle positif constructif sur la base de son expérience des questions financières.

17. Les Ministres de la CEE ont annoncé leur intention d'organiser, avec la participation du secteur privé, une série de manifestations européennes dans les capitales des pays de l'ASEAN sur le thème « La ville en l'an 2000 » afin de mettre en relief les possibilités offertes par la technologie européenne pour répondre aux besoins futurs des pays de l'ASEAN et de favoriser par là même l'intensification de la coopération économique entre les deux régions et l'accroissement des investissements européens dans les pays de l'ASEAN. Les Ministres de l'ASEAN se sont félicités de cette initiative.

18. Les Ministres ont examiné plusieurs propositions visant à étendre la coopération entre les deux régions et sont convenus de recommander la mise en œuvre, dans le cadre de l'accord de coopération, des mesures ci-après.

Développement des ressources humaines

Les Ministres ont reconnu l'importance particulière de la coopération dans ce domaine et les Ministres de la CEE ont souligné le grand potentiel qui existe dans la Communauté en matière de coopération avec l'ASEAN dans le domaine des ressources humaines et l'intérêt de renforcer la capacité des Instituts de formation des pays de l'ASEAN. Ils ont souligné l'importance des propositions suivantes :

- création d'une banque de données informatisée concernant les formations post-universitaires et spécialisées qui existent dans la Communauté dans les domaines de l'ingénierie d'avant-garde, de la technologie de l'information et de la gestion des entreprises ;

- mise en œuvre d'un nouveau programme bilatéral ASEAN/CEE d'échanges de cadres prévoyant l'organisation, en collaboration avec l'ASEAN-EEC Business Council, de la formation dans l'entreprise des personnels de gestion et de maîtrise ;

- coopération entre les instituts de gestion, poursuite de la formation des enseignants en gestion des entreprises des pays de l'ASEAN et développement de nouveaux cours de gestion des entreprises dans les instituts de l'ASEAN ;

- organisation d'une formation des personnels au sol dans le domaine de l'aviation civile — contrôle du trafic aérien, ges-

tion de l'aéroport — en utilisant les équipements de pointe dont dispose la Communauté, tant dans le cadre d'Eurocontrol que dans ses divers aéroports internationaux ;

— mise à profit de l'expérience particulière dont dispose l'Institut européen d'administration publique pour organiser une série de cours sur des questions de coopération inter-gouvernementale à l'intention des hauts fonctionnaires des pays de l'ASEAN.

Science et technologie

Dans le domaine de la science et de la technologie — où les domaines de la micro-électronique, de la biotechnologie et des sciences de la mer ont particulièrement retenu l'attention — les Ministres ont constaté qu'il existe un nombre considérable de possibilités de combiner les activités de recherche poursuivies dans les instituts des deux régions en vue de faciliter l'échange de chercheurs et d'informations sur la recherche, de partager les facilités existantes et de coopérer à des projets de recherche. On pourrait créer des réseaux d'instituts de recherche travaillant en étroite relation dans des domaines d'intérêt commun. Tout en poursuivant sa politique d'aide directe à des projets régionaux de recherche dans les pays de l'ASEAN, la Communauté pourrait développer un projet-pilote de réseaux d'instituts de recherche dans le domaine de la biotechnologie.

Coopération dans le domaine de l'énergie

Les Ministres sont convenus d'intensifier la coopération dans ce domaine d'intérêt commun pour les deux parties. A cette fin, ils sont convenus d'étudier la création d'un centre ASEAN-CEE pour la formation et la recherche dans le domaine de la gestion des ressources énergétiques permettant d'améliorer l'information, la formation et l'échange d'experts et la recherche commune en matière de gestion des ressources énergétiques.

Tourisme

Suite à une proposition des Ministres de l'ASEAN, il a été convenu d'insérer la coopération dans le domaine du tourisme dans le cadre de l'accord de coopération en tant que nouvelle activité visant en particulier à promouvoir l'ASEAN en tant que région touristique.

Stupéfiants

Les Ministres ont examiné les graves problèmes posés par l'abus des stupéfiants et sont convenus qu'il serait opportun de faire bénéficier les pays de l'ASEAN de l'expérience acquise par la Communauté, notamment en matière de traitement et de réadaptation par le biais de programmes de formation et de réunions d'experts ; des actions dans d'autres domaines tels que les cultures de substitution pourraient également être envisagées.

Conclusions

19. Il a été reconnu que cette première réunion ministérielle consacrée aux questions économiques a apporté une contribution valable au développement de relations plus étroites entre les deux régions.

La réunion a examiné une large gamme de mesures qui permettront de relancer et de renforcer la coopération dans un certain nombre de secteurs-clé au cours de la prochaine phase de mise en œuvre de l'accord de coopération.

20. Les Ministres des deux régions ont exprimé au gouvernement thaïlandais leur gratitude pour les dispositions prises pour l'organisation de cette réunion, qui ont grandement contribué à l'instauration de l'atmosphère cordiale des discussions.

RELATIONS CEE-ETATS-UNIS (CONCLUSIONS DU CONSEIL DES 21/22 OCTOBRE 1985)

Le Conseil a procédé à un échange de vues général sur les relations commerciales bilatérales avec les Etats-Unis sur la base d'un rapport oral de la Commission. Il a en particulier rappelé l'intérêt qui s'attache à combattre toutes les tendances protectionnistes et, à cet effet, à maintenir un dialogue constant

afin de trouver des solutions mutuellement acceptables pour les différents problèmes en suspens. Le Conseil a estimé qu'il importait d'éviter que des points litigieux pour les deux parties ne se multiplient avec les Etats-Unis, notamment dans la perspective du lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales.

Dans ce contexte, il a pris note avec préoccupation de l'intention du gouvernement des Etats-Unis d'entamer une action au sein du GATT contre les restitutions à l'exportation de blé appliquées par la Communauté, action qui, si elle est poursuivie, pourrait avoir au sein du GATT ainsi que sur la capacité de la Communauté à travailler harmonieusement avec les Etats-Unis des conséquences de grande portée. Par conséquent, le Conseil a invité la Commission à prendre les mesures appropriées pour défendre les intérêts de la Communauté.

Par ailleurs, le Conseil s'est félicité de la conclusion unanime de la US International Trade Commission constatant l'absence totale de menace de préjudice concret dans les actions menées contre certaines exportations de vins de table de la Communauté et il a rappelé que la législation actuelle des Etats-Unis n'était pas compatible avec les dispositions du Code sur les subventions du GATT.

Le Conseil a également pris acte de l'intention de la Commission de régler rapidement et d'une manière satisfaisante pour les deux parties, le litige portant sur les conserves de fruits qui existe dans le cadre du GATT avec les Etats-Unis.

Quant au litige concernant les agrumes et les pâtes alimentaires, le Conseil a exprimé sa préoccupation et a demandé à la Commission de poursuivre son action pour parvenir à un règlement avec les Etats-Unis sur ce problème aussitôt que possible étant donné son rapport avec les Arrangements préférentiels de la Communauté avec des pays méditerranéens.

RELATIONS AVEC LES ETATS-UNIS DANS LE DOMAINE SIDÉRURGIQUE

Lors de sa session du 17 octobre 1985, le Conseil a pris connaissance des informations que lui a fournies la Commission sur les consultations en cours avec les Etats-Unis dans le domaine sidérurgique.

A la suite d'un échange de vues, le Conseil

— a souligné que la CEE a été la première à conclure un arrangement dans le domaine sidérurgique avec les Etats-Unis, qui a été pleinement respecté, et a insisté pour que les efforts déjà consentis depuis lors pour restreindre ses exportations soient également pris en compte ;

— a exprimé ses très vives préoccupations devant les positions inacceptables prises jusqu'ici par la partie américaine. En effet, celle-ci exige entre autres une augmentation importante de la couverture en produits ainsi qu'une réduction des possibilités d'exportation et ce pendant une durée excessive ;

— a rappelé qu'une solution négociée n'est envisageable que si elle tient compte également des intérêts fondamentaux de la sidérurgie européenne ;

— a soutenu pleinement la Commission dans ses efforts en vue de parvenir à un accord avec les autorités américaines et a invité celle-ci à poursuivre avec fermeté les discussions, en étroite consultation avec les Etats membres.

RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS TIERS

La Commission a adopté (septembre 1985) des orientations pour la coopération future entre la Communauté et ses partenaires de la région Sud et Est de la Méditerranée.

La Commission propose une coopération renforcée et élargie qui viserait à la réduction de la dépendance alimentaire de ces pays, à la recherche d'une meilleure complémentarité économique et qui soutiendrait les coopérations régionales et multilatérales.



Ces orientations font suite aux propositions faites en juillet 1985, sur l'adaptation du régime des échanges des Accords de coopération du fait de l'élargissement et confirment l'importance que les pays méditerranéens tiers revêtent pour la Communauté.

En effet, ces pays sont le troisième marché d'exportation de la Communauté et assurent son plus grand excédent commercial ; la Communauté accorde une importance fondamentale à la stabilité politique dans la région et reste convaincue que, malgré les difficultés économiques existantes, ces pays ont un potentiel de développement important.

Ce que propose la Commission :

La coopération future devrait être basée sur deux principes directeurs :

- concentration des efforts sur un certain nombre de domaines ;
- passage d'une politique de coopération au coup par coup à une politique à moyen et long terme.

Sur la base de ces principes, elle définit trois objectifs prioritaires de coopération :

— Réduction de la dépendance alimentaire

La dépendance alimentaire des pays méditerranéens prend, de l'avis même de ces pays, des proportions inquiétantes. Par exemple, le taux d'autosuffisance pour les céréales n'était que de 31 % pour l'Algérie et 53 % pour l'Egypte pour la période 81-83. Pour le lait en poudre, il est pour la même période de 9 % pour le Maroc, 13 % pour la Tunisie.

C'est pourquoi la Commission propose de soutenir les programmes adoptés par leurs partenaires en vue de promouvoir un meilleur taux d'autosuffisance alimentaire. Ce soutien — dont les modalités seront arrêtées cas par cas — pourrait comporter des engagements pluriannuels de livraisons communautaires (type Flood). D'autre part, la Communauté accordera une attention particulière aux pays méditerranéens dans la réflexion sur la diversification des instruments extérieurs de la politique agricole.

D'autre part, à ce soutien des productions de subsistance, s'ajouterait un effort en vue de la diversification des exportations agricoles, qui par des actions de formation, de recherche, de promotion commerciale permettront d'exporter des produits nouveaux sur de nouveaux marchés.

Enfin, la Commission souhaite un approfondissement de la coopération dans le domaine de la pêche.

— Recherche d'une meilleure complémentarité économique

Le deuxième axe de l'action communautaire devrait porter sur la coopération industrielle, scientifique et technologique afin d'assurer une meilleure complémentarité économique avec les partenaires méditerranéens. Il faudrait pour cela intervenir dans les directions suivantes :

- * le statut des échanges qui doit rester ouvert et stable et qui, en ce qui concerne les textiles, devrait avoir comme objectif la libéralisation du commerce de ces produits ;

- * l'incitation financière aux investissements conjoints : la Commission propose la création à partir de 1987, d'une nouvelle ligne budgétaire initialement de l'ordre de 5 à 10 MECU pour financer des participations communautaires dans des « joint ventures » entre firmes méditerranéennes et firmes communautaires. Elle propose également la poursuite et le renforcement des financements aux industriels des pays méditerranéens ;

- * la mise en contact direct des opérateurs économiques pour favoriser une coopération effective entre entreprises des deux régions ;

- * la formation doit être intensifiée et adaptée aux besoins des orientations nouvelles de la coopération (formation en entreprises, centres de recherche, banques...).

— Soutien aux coopérations régionales et multilatérales

La Commission attache une grande importance au développement d'un espace économique commun et mieux intégré dans la région et poursuit toujours l'objectif d'une convention globale entre la région européenne et la région sud-méditerranéenne. En attendant que les conditions politiques pour une telle convention soient réunies, la Commission continuera à œuvrer dans ce sens : elle donnera priorité aux actions de portée régionale, elle renforcera son soutien aux organismes privés, semi-publics ou professionnels regroupant plusieurs pays riverains et soutiendra financièrement la création et le fonctionnement d'un Centre de Coopération économique et commercial.

L'ensemble des propositions faites par la Commission exigera des moyens financiers adéquats. Les protocoles financiers conclus avec les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée viennent à expiration le 31 octobre 1986. La Commission estime que le montant des nouveaux protocoles financiers devra, sur la base des protocoles existants, tenir compte de l'inflation mais surtout de la nécessité de traduire en actions concrètes le renforcement de la coopération qui est proposé.

La Commission fera des propositions détaillées lorsque les orientations seront arrêtées.

LANCEMENT D'UN NOUVEAU PROGRAMME D'ACTION COMMUNAUTAIRE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

M. Peter Sutherland, membre de la Commission responsable pour les affaires sociales, a procédé le 11 octobre 1985 au lancement d'un nouveau programme d'action pour combattre la pauvreté dans la Communauté. Ce programme qui découle d'une décision du Conseil (1) est doté d'un budget de 25 millions d'Ecus sur quatre ans et prévoit des projets d'action-recherche en faveur des catégories de population les plus nécessiteuses.

La Commission a constaté qu'à côté de la pauvreté traditionnelle dont souffrent les personnes âgées et nombre de sans abri, il existe maintenant dans la Communauté une « nouvelle pauvreté » qui comprend non seulement tous ceux qui souffrent d'un chômage sans précédent depuis les années 1970 mais aussi des familles réduites à un seul parent, des réfugiés accueillis en grand nombre par les Etats membres pendant les cinq dernières années et des migrants de retour qui avaient émigré en des temps meilleurs.

Les projets que financera la Communauté visent ainsi à combattre la pauvreté parmi les chômeurs, tant jeunes que de longue durée, parmi les personnes âgées, les familles monoparentales, les migrants de la deuxième génération, les réfugiés et les migrants de retour. D'autres projets en faveur des groupes dits marginaux dont la plupart ne bénéficient d'aucune protection sociale sont prévus pour le premier trimestre de 1986. Le soutien financier communautaire pour les projets que vient d'approuver M. Sutherland se monte à près de 18 millions d'Ecus c'est-à-dire que la Commission consacre près de 75 % de la totalité de l'enveloppe budgétaire à ces actions.

Les demandes de concours financier pour les projets ont toutes été approuvées et transmises à la Commission par les autorités nationales qui supportent une partie (dans la plupart des cas la moitié) des coûts. Ces projets constituent l'élément majeur du nouveau programme mais, aux yeux de la Commission, ne doivent pas être des actions isolées à l'intérieur des pays membres. Estimant en effet que la lutte contre la pauvreté dans la Communauté doit être une action cohérente commune, la Commission a pris des dispositions pour assurer :

- l'échange d'informations et d'approches innovatrices grâce à :

- a) un échange permanent d'expériences et de méthodes entre les projets consacrés au même problème et concernant le travail sur le terrain plutôt qu'à des échanges traditionnels de rapports entre les différents pays ;

(1) Décision 85/8/CEE du 19 décembre 1984.

b) la diffusion des expériences de manière à ce que le bénéfice des efforts de la Communauté ne soit pas limité au cercle restreint de ceux qui ont un contact direct avec les projets individuels. Cette diffusion interviendra au cours de la réalisation du programme, sinon une bonne part du matériel perdrait de son actualité et de sa validité, et impliquera une collaboration entre tous ceux qui travaillent dans le cadre du programme et certains milieux extérieurs à ce dernier (en particulier les responsables de la politique et tous ceux qui œuvrent dans le domaine de la pauvreté), de manière à mettre au point des matériels spécifiques à l'usage de nombreux utilisateurs ;

c) le « monitoring » et l'évaluation permanente des projets financés par la Communauté de manière à favoriser un processus d'« apprentissage par la pratique » et de maximiser en fin de compte les potentialités innovatrices des différents éléments du programme. Ce processus de « monitoring » et d'apprentissage se déroulera au niveau de chaque projet individuel, de chaque groupe transnational de projets ayant un thème commun, ainsi qu'au niveau de l'ensemble du programme.

— Une meilleure compréhension et perception des dimensions de la pauvreté par l'utilisation de tous les moyens disponibles, y compris les mass-média, afin d'attirer l'attention de tous les citoyens de la Communauté sur la détresse de certains d'entre eux. De nos jours, la solidarité est une notion bien ancrée grâce aux instruments financiers des Etats membres et se traduit par diverses contributions financières, mais la plupart des ressortissants de la Communauté ignorent pratiquement tout des pauvres qu'ils côtoient. Un élément essentiel de la né-

cessaire perception de la pauvreté consiste à élaborer et à utiliser des statistiques appropriées et comparables sur les différents aspects de la pauvreté.

Dans ce but, la Commission confiera par contrat en début d'année 1986 à un institut européen de recherche la tâche de coordonner et évaluer les projets ainsi que de diffuser leurs résultats et leurs méthodes. En fin du premier trimestre de 1986, elle accordera en outre un soutien financier pour la recherche nécessaire à la mise au point de statistiques adéquates de la pauvreté.

Les 61 projets sont répartis entre Etats membres et par thèmes comme suit :

Nombre de projets par pays		Nombre de projets par thèmes	
Belgique	6		
Danemark	2		
R.F. Allemagne	6		
Grèce	7		
France	6		
Irlande	8	Régions urbaines défavorisées	11
Italie	8	Zones rurales appauvries	12
Luxembourg	3	Les chômeurs	14
Pays-Bas	1	Les personnes âgées	7
Royaume-Uni	14	Les familles monoparentales	8
		Les migrants	9



BIBLIOGRAPHIE

□ Duško LOPANDIĆ, **La Communauté économique européenne et la Yougoslavie**, Paris, Edi. Yougofranc, 1985, 201 pages.

Le but de l'ouvrage, selon son auteur, est d'étudier les règles juridiques servant de base à la coopération commerciale et économique entre la CEE et la Yougoslavie, mais le livre va nettement au-delà de cette approche, ce qui enrichit le travail. Il traite successivement des fondements et de l'évolution des rapports CEE-Yougoslavie, ainsi que des raisons de rapprochement entre les partenaires ; du régime commercial entre la Communauté et la Yougoslavie ; de la coopération en tant qu'« étape supérieure » — terminologie de l'auteur — des relations ; et de l'avenir des relations CEE-Yougoslavie sous l'angle de la position non alignée de la Yougoslavie et dans la perspective d'élargissement de la Communauté. A la fin de son étude, l'auteur pose la question de savoir s'il est possible de continuer dans la voie actuelle, qui évite tant l'intégration avec l'Ouest, que celle avec l'Est, comme d'ailleurs l'isolement de la Yougoslavie. L'auteur énumère les avantages de la « quatrième voie » pour la Yougoslavie et essaie d'en découvrir pour la CEE.

R.P.

□ **Les licences de brevets et le droit communautaire**, collection Le droit des affaires, série Propriété intellectuelle, IRPI, Paris, Librairies Techniques, 1985, 103 pages.

Le règlement CEE n° 2349/84, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1985, pour 10 ans, vise en fait la plupart des contrats de transferts de techniques ; il est donc fort important et un colloque a été organisé par l'Institut de recherche en propriété intellectuelle Henri Desbois, en mai 1985. Le présent volume reprend les communications qui y ont été présentées (Mrs. Goldman, Goyer et Gaudin) et un verbatim de la discussion, auxquelles est joint un intéressant dossier documentaire.

R.P.

□ Werner WEIDENFELD, Wolfgang WESSELS, **Jahrbuch der Europäischen Integration 1983**, Europa Union Verlag, Bonn, 1984, 564 pages. *Idem 1984, 1985*, 576 pages.

Cette série d'ouvrages — celui sur 1983 est le 4^e, celui sur 1984 est le cinquième — est rédigée par une quantité de spécialistes très avertis, et venant d'horizons les plus divers — de l'Université à l'administration communautaire, de la presse aux administrations nationales. Préparés avec beaucoup de soin, ils sont devenus un outil de documentation extrêmement précieux et désormais pratiquement des classiques.

R.P.

□ Antonio ALONSO, **España en el Mercado Común Del acuerdo del 70 a la Comunidad de Doce** avec une préface de M. José Marí de Areilza, Madrid, Espasa-Calpe, 1985, 331 pages.

Dans son excellent ouvrage, « l'Espagne et le Marché Commun — de l'accord de 1970 à la Communauté des Douze », Antonio Alonso, que ses étroites relations avec les milieux patronaux espagnols ont souvent conduit à la table des négociations, fournit à la fois une précieuse mine de références pour les experts et un fil conducteur pour la réflexion de l'historien et du politicien.

Après une fresque des relations entre l'Espagne et les Communautés avant l'instauration de la monarchie, l'auteur analyse les difficiles négociations d'adhésion, puis le contenu du Traité d'adhésion, sous l'angle des chapitres industriels, agricoles et de la pêche ainsi que du reste des chapitres du traité qui va faire de l'Espagne un membre de la Communauté des Douze. C'est toute une époque, vue de Madrid, qui se développe dans les 331 pages du livre, publié en espagnol par Espasa Calpe, et accompagné d'une abondante bibliographie.

La philosophie qui s'en dégage oppose essentiellement le profond désir d'ouverture de l'Espagne sur le monde développé, dans le cadre naturel de l'Europe, et l'angoisse du choc que ne manquerait pas de produire le démantèlement brutal de structures protectrices accumulées en Espagne depuis, et même avant, la révolution industrielle. D'où la nécessité, plus qu'ailleurs sans doute, de la flexibilité. Le pari n'est pas gagné, mais le dynamisme et l'enthousiasme dont les délégations espagnoles successives ont fait preuve à Bruxelles, constituent probablement un des meilleurs gages de réussite.

C.L.

REVUE DE **L'ÉNERGIE**

NUMÉRO SPÉCIAL

MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES NUCLÉAIRES UNE PREMIÈRE COMPARAISON INTERNATIONALE FRANCE — ÉTATS-UNIS

sommaire

Préface, par André GIRAUD, directeur du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières, ancien ministre.

Présentation, par Mme BERLIOZ-HOUIN, administrateur de l'université de Paris-Dauphine.

Ouverture, par Albert ROBIN, directeur général adjoint d'Électricité de France.

Comparaison des programmes nucléaires France-États-Unis : présentation de l'étude et du colloque, par Pierre ZALESKI, directeur adjoint du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières.

U.S. Electricity needs VS planned capacity additions, par Dr. Chauncey STARR, vice-président du conseil d'administration de l'EPRI (Electric Power Institut), et Milon F. SEARL.

Les performances économiques du programme nucléaire français, par G. MOYNET, chef adjoint de département (EdF) et J.-C. SOL, ingénieur (EdF).

Les expériences américaines de construction des centrales nucléaires et les coûts du kWh installé, par John CROWLEY, manager of Technical Service (United Engineers and Constructors Inc).

Coûts du kWh électrique des centrales fonctionnant « en base », par Lucien GOUNI, directeur adjoint (EdF).

Comparative Review of U.S. and French Power Plant Construction Projets, par Chaim BRAUN, technical manager (EPRI).

Quelques réflexions suggérées par la comparaison des expériences françaises et américaines, par Pierre BACHER, directeur adjoint, direction de l'équipement, EdF.

Interventions.

Intervention de Gérard RENON, administrateur général (CEA).

Allocutions de Marcel BOITEUX, président d'EdF.

Interventions

Faits et travaux du mois.

N° 374 — Prix : 70 F TTC

Revue de l'Énergie, 3 rue Soufflot 75005 Paris — Tél. : (1) 46.34.10.30

Paul PIGASSOU

Avocat au barreau de Paris
Chargé d'enseignement à l'université de Paris X

LES OLIGOPOLES ET LE DROIT

1984

EXTRAIT DU SOMMAIRE

I. — LE DROIT DES COLLUSIONS

La nécessité d'une adaptation du droit des collusions.

Paragraphe 1 — La preuve des collusions

- A. Le droit américain*
- B. Le droit communautaire*
- C. Le droit français*

Paragraphe 2 — La notion de collusion

- A. Les accords d'information sur les prix*
- B. Les systèmes de prix géographiques*
- C. Les annonces préalables de changement de prix*

II. — LE DROIT DE LA DOMINATION

Paragraphe 1 — La notion de domination

- A. Domination oligopolistique et monopoles parallèles*
- B. Domination oligopolistique et comportement déloyal*

Paragraphe 2 — La preuve de domination

- A. La présomption d'oligopole par examen des structures*
- B. La présomption d'oligopole par examen des comportements*

Éditions techniques et économiques
3, rue Soufflot - 75005 PARIS
Tél : (1) 634.10.30

KYKLOS

International Review for Social Sciences

Petersgraben 29
CH-4051 Basel
(Schweiz/Suisse/Switzerland)
Tél. (061) 25.26.05

REDAKTION/MANAGING EDITORS :

Prof. Dr. : Bruno S. FREY
Prof. Dr. : René L. FREY

ARTIKEL — ARTICLES

MEIER, ALFRED and METTLER, DANIEL :
Auf der Suche nach einem neuen Paradigma
der Wirtschaftspolitik

FALKINGER, JOSEF : Optimales Wachstum
bei Sättigung und Wachstumsaversion

SINGH, RAM D. : State Intervention, Foreign
Economic Aid, Savings and Growth in LDCs :
Some Recent Evidence

SARANTIS, NICHOLAS : Fiscal Policies and
Consumer Behaviour in Western Europe

BANKS, GARY : Constrained Markets, « Sur-
plus » Commodities and International
Barter

ÉTUDES

Volume XVI
n° 4
décembre 1985

INTERNATIONALES

Directeur : Gérard HERVOUET,
Directeur adjoint : J. Maurice ARBOUR.

NUMÉRO SPÉCIAL

L'ONU

QUARANTE ANS APRÈS

Sous la direction de Daniel A. HOLLY et Guy HÉVEY

AVANT-PROPOS

RÉFLEXIONS D'ENSEMBLE

Michel VIRALLY : *Quarante ans avec les Nations-Unies*,
Guy GOSSELIN : *L'ONU et la paix internationale depuis 1945*.

PERSPECTIVES NOUVELLES

Daniel A. HOLLY : *Bureaucratie internationale et détermination de la ligne générale des organisations internationales : le cas de l'UNESCO*,

Pierre de SENARCLENS : *La dérive de l'UNESCO : Essai d'analyse psycho-culturelle*,

William TETLEY : *L'ONU et la convention sur le droit de la mer de 1982*.

ANALYSE PROSPECTIVE

Guy HÉVEY : *L'avenir de l'organisation mondiale*.

CHRONIQUE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DU CANADA ET DU QUÉBEC

DIRECTION ET RÉDACTION : Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél. : (418) 656-2462.

SERVICE DES ABONNEMENTS : Les demandes d'abonnement, le paiement et toute correspondance relative à ce service doivent être adressés au Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., G1K 7P4, Canada

ABONNEMENT ANNUEL : Quatre numéros par an : Régulier : \$ 25.00 (Can.) - Étudiant : \$ 20.00 (Can.) - Institution : \$ 40.00 (Can.) (tous pays) — ÉTRANGER : \$ 30.00 (Can.) le numéro : \$ 58.00 (Can.).

DROIT SOCIAL

DECEMBRE 1984
NUMÉRO SPÉCIAL

Direction :
Jean-Jacques Dupeyroux

Les salaires

Observations sur l'évolution des politiques de rémunération, par Raymond SOUBIE

•

La négociation sur les salaires : problèmes juridiques, par Jean PELISSIER, professeur de droit du travail à l'université Jean Moulin (Lyon III)

Développement de la jurisprudence condamnant l'indexation des salaires, par Jean SAVATIER, professeur à la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers

La réduction du salaire, par Bernard TEYSSIÉ, professeur à la faculté de droit et des sciences économiques de Montpellier

•

Les salaires d'inactivité, par Jean SAVATIER, professeur à la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers

Les limites de la notion de salaire : œuvres sociales et cotisations sociales, par Pierre VELLIEUX, président de la chambre sociale de la Cour de cassation

Interventions de Jean SAVATIER, et de Maurice COHEN, rédacteur en chef de la R.P.D.S.

•

Egalité professionnelle, principes et pratiques, par Jacqueline LAUFER, professeur au Centre d'Enseignement supérieur des Affaires (HEC, ISA, CFC)

•

L'évolution du salaire horaire minimum et des salaires horaires moyens ouvriers depuis 1950, par Evelyne BUGHIN et Jean-François PAYEN, Service des Etudes et de la Statistique du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle

L'indexation des salaires remise en cause ? par Laurent VASSILLE, chargé de mission au Centre d'étude des revenus et des coûts

DROIT SOCIAL

5, rue Soufflot - 75005 PARIS